

البنك الإسلامي للتنمية

المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب

أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي

د. فؤاد عبد ا العمر

بحث رقم 52

بحث رقم 52

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشـر
أخلاق العمل وسلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليهـا مـن منظـور إسلامي.

د.فؤاد عبدا العمر
جدة

182صفحة قياس 17×24 سـم
ردمك رقم 3-072-32-9960
1- الأخلاق المهنية 2- الأخلاق الإسلامية
ديوي 174 19/3267

رقم الإيداع : 19/3267
ردمك رقم : 3-072-32-9960

وجهات النظر في هذا الكتاب لا تعكس بالضرورة وجهات نظر المعهد أو البنك، الاقتباس مسموح به شريطة الإشارة إلى المصدر.

الطبعة الأولى
1419هـ (1999م)



أبيض



فهرس المحتويات

الفصل الرابع :ديوان الشكاوى أو والي المظالم :

تقديم

تقوم رسالة المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب على إجـراء البحـوث والدراسات اللازمة لممارسة الأنشطة الاقتصادية والمالية والمصرفية وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية.

ويضطلع المعهد بوظيفته هذه من خلال فريق من المهنيين العاملين بـه، وكذلك عن طريق الخبرات المتوفرة خارج المعهـد، وذلـك بتكليـف بـاحثين خارجيين بالقيام ببحوث حول موضوعات تخدم رسالته، وتساعده علـى تحقيـق أهدافه.

ومن النشاطات المهمة التي يقوم بها المعهد في هـذا المجـال تشـجيع الأفراد والمؤسسات على تقديم بحوثهم ومقترحاتهم بما ينسجم ورسالة المعهد.

وفي هذا الإطار نقدم بحث "أخلاق العمل وسلوك العاملين فـي الخدمـة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي" للأخ الدكتور فؤاد عبد ا العمر.

ويكتسب هذا البحث أهمية خاصة حيث يعتبر مؤلفه مـن ذوي الخبـرة الإدارية الطويلة والإنتاج العلمي المتعدد، فضلا عن أن هـذا البحـث يتنـاول موضوعا من الأهمية بمكان حيث يستهدف التعرف على أخـلاق العمـل فـي الإسلام وآثارها على مناحي الحياة المختلفة، لا سيما تلـك المرتبطـة بالعمـل والمؤثرة في عملية التنمية الاقتصادية، إضافة إلى قلة الأدبيات التي طرقت هـذا الموضوع.

إن البحث يبرز معنى إسلاميا راسخا ألا وهو آثار الأخلاق على إنتاجية الفرد وأدائه، وما يترتب على ذلك من نتائج من محيط العمل ومحيط الجماعـة ككل.

إن المقولة الشائعة عند كثير من الاقتصاديين والتي مؤداها أن لا علاقة بين الاقتصاد والأخلاق، ويطلقون على علم الاقتصاد(Amoral) بمعنـى أن علـم الاقتصاد في واد، والأخلاق في واد آخر - هذه المقولة تكاد تكون معكوسة عنـد

المفكرين الاقتصاديين المسلمين، الذين يرفضون دوما حيـاد علـم الاقتصـاد، ويقررون منذ البداية أن الاقتصاد الإسلامي زاخر بالقيم ، بـل يعتبـرون علـم الأخلاق من المقدمات الأولية لعلم الاقتصاد، ويفترضون أن سـلوك الإنسـان – مستهلكا كان أو منتجا- هو بصورة أساسية سلوك الشخص الموجه بالمثل والقيم الإسلامية .

إن من يقـرأ هذا البحث الذي بين أيدينا، ويتمعنه ، يصل بطريق مباشرا أو غير مباشر إلى هذه النتيجة، ويضع يده على هذا المعنى.

ولا نريد سبق الأحداث، بل نترك القارئ الكريم يتنقل بين أبواب البحث وفصوله ليتعرف بنفسه على ما احتواه هذا البحث الجيد من أفكار جديدة ومفيـدة وما أثاره من معان مهمة.

سائلين المولى الكريم تبارك وتعالى أن يتقبل هذا العمل، وأن يكون هـذا البحث إضافة مفيدة إلى المكتبة الإسلامية يسترشد بهـا البـاحثون والقيـاديون، ويستضئ بها طلاب الحقيقة في كل مكان .

وا من وراء القصد وهو سبحانه الهادي إلى سواء السبيل.

د. معبد علي الجارحي

مدير المعهـــد

بسم الله الرحمن الرحيم

والحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على رسول الله الأمين

قال رسول ا صلى ا عليه وسلم " إنما الأعمال بالنيات ، وإنما لكـل امرئ ما نوى، فمن كانت هجرته إلى ا ورسوله فهجرته إلـى ا ورسـوله ، ومن كانت هجرته لدنيا يصيبها أو امرأة ينكحها فهجرته إلى ما هاجر إليه "[(1)].

مقـدمة

منذ بدء الخليقة ، ظهرت الحاجة إلى إدارة العائلة أو القبيلة أو القرية أو المجتمع أو الدولة ، وقد تطورت الإدارة مع تطور البشرية، وتعقدت مع تشـابك الحياة وأساليبها ، ونتيجة لذلك ظهر العديد من النظريات والافتراضـات التـي تحاول أن تفسر أفضل الأساليب والوسائل لـلإدارة وتختلـف نظريـات الإدارة باختلاف طبيعة الموضوع الذي تركز عليه، ولكن أغلبها لم يعط موضوع القـيم وأخلاق العمل ما يستحقه من الاهتمام والتقدير، وخاصة في الأدبيات الغربيـة ، أما الأدبيات العربية، فدراسة أخلاق العمل كانت قليلـة مقارنـة مـع أهميتهـا وتأثيرها على العمل ، ولذلك فهناك حاجة إلى إبراز مثل هذا الجانب من مكونات الإدارة وهي أخلاق العمل وأن يكون نابعاً من تعاليم الدين الحنيف نظراً لثرائـه وعمق توجيهاته ، ونظراً للأثر البالغ للفساد الإداري ضمن موضـوع أخـلاق العمل ، فلا بد أن يفرد له حيز خاص من الاهتمام والتحليل .

إن أهمية دراسة الإدارة تنبع من دورها المهـم فـي التنميـة الشـاملة وبخاصة في أحداث التنمية الاقتصادية (عبد الرحمن ، 1982) . وفي دراسـة للبنك الدولي عن أسباب نجاح الدول التي يطلق عليها النمـور الآسـيوية مثـل ماليزيا وسنغافورة ، في تحقيق التقدم الاقتصـادي ، برز أمران أسـاسيان لمثل

---

(1) صحيح البخاري : 54 وقد ذكر هذا ا ديث البداية تذكـ اً بنفس ا سلم بإخلاص النية عز وجل ، فهي أساس قبول الأعمال .

هذا التقدم : أولهما وجود قطاع خاص ناشط ومبادر ، وثانيهما توافر إدارة عامة فاعلة وذات قدرة على وضع السياسات العامة المناسـبة (World Bank , 1993) . ولذلك فإن الإدارة لها دور مهم في إحداث التنمية في الدول العربية والإسلامية، ولكن يقلل من دورها فقدان أخلاق العمل الإيجابية، وما يصاحب ذلك من فسـاد إداري ، ولذلك فالهدف الأول من هذا الكتاب هو إبراز أهمية أخلاق العمل فـي إدارة التنمية .

ومنذ أن نشأت الإدارة ، نشأ معها الفساد الإداري، ولكن درجة انتشـاره وأنواعه تختلف باختلاف بيئات العمل وظروف المجتمعات ومـع أن الـديانات السماوية وغيرها من النظم الوضعية ، كانت مـن خـلال تعاليمهـا الدينيـة أو توجيهاتها الأخلاقية ، تحاول أن تقضي على هذا الفساد الإداري وتحاربـه ، إلا أنه استمر مع استمرار ضعف النفس البشرية وطغيان حب المادة .

ومع قيام نظم الحكم الحالية المعتمدة على النظام البيروقراطي وهيكلـه، منذ القرن التاسع عشر ، فقد كان الافتراض النظري أن الموظفين الحكوميين هم وكلاء عن معظم الشعب الذي انتخبهم، أو خادمون لمصلحة المجتمـع بصـورة عامة عندما يؤدون ما كلفوا به من أعمال ضمن قواعد متفق عليها ، ولذلك فقـد افترض النظام البيروقراطي ، توافر أخلاق معينة لدى الموظف المـدني تليـق بالمسؤولية الملقاة على عاتقه كوكيل للأمة في إدارة شؤونها، وتقلل من بـروز الفساد الإداري ، ولكن التطبيق العملي لهذه البيروقراطيات والنظم الديمقراطيـة أظهر العديد من جوانب النقص والانحراف التي سـنتطرق إليهـا لاحقـاً وإن التحليل الجاد لظواهر الفساد الإداري في القرن الماضي ، يظهر زيـادة الفسـاد الإداري وما له من تأثير سلبي على رخاء المجتمع ومعيشته .

ونظراً للأثر الكبير لغياب أخلاق العمل على الأداء السياسي والاقتصادي للدول وخاصة في السنوات الأخيرة ، فقد برزت حاجة ماسـة لدراسـة هـذا الموضوع ومعالجة ظواهره . ومما يزيد الأمر أهمية أن أخلاق العمل وكيفيـة غرسها في الإدارة لم تحظ باهتمام الباحثين في الدول الإسلامية ، كما أن التوجة العام كان في السابق نحو التركيز على الأسـلوب العام في معالجة الفساد وذلك

من خلال استهجانه وتعريفه بصورة عامة، والتفكير فيـه كتصـرف فـردي ، وبالتالي فإن السبيل لمعالجة هذا الأمر – ضمن هـذا المنظـور - هـو تحديـد الأشخاص الذين يفتقدون الأخلاق العامة أو يمارسون الفساد الإداري، ومن ثـم عزلهم عن العمل العام أو إنزال العقوبات الرادعة بهم ، ولكن مع تطور الإدارة وتعقد أساليبها وتعدد البيئات التي تعمل فيها، ولعدم فاعلية الأسلوب العـام فـي معالجة الفساد ، فقد برزت توجهات جديدة حول كيفية التعامل مع أخلاق العمـل ومحاربة الفساد الإداري .

فمحـاربة الفسـاد الإداري من منظـور الإدارة قـد مر بعـدة مراحل (Anechiarica and Jacobs, 1994:466) . ففي المرحلة الأولى كان الاهتمام بالقضـاء على المحسوبية من خلال الاعتماد على الصفات الشخصية للموظـف، وعلـى اختبارات قدراته، له مع وجود نظام للجدارة يعتمد في تطبيقه على آراء مجموع الزملاء وعلى الرقابة الشخصية. أما المرحلة الثانية فكان الاهتمام منصباً علـى أن يكون الموظف محترفاً من الناحية المهنية، وحريصا على احترامـه لمهنتـه والاعتزاز بها ، وذلك من خلال الاعتماد على انتهاج منحى الإصـلاح الإداري وتأسيس هيئات مستقلة للمراقبة، ويعتمد في تنفيـذه علـى تكـوين المؤسسـات والرقابة عليه من خلال تطبيق مفاهيم محددة للفاعليـة والأداء . أمـا المرحلـة الثالثة فكان الاهتمام منصباً على الرقابة من خارج المؤسسات (باستخدام أسلوب الإدارة العلمية) الذي يهتم بإعادة التنظيم الحكومي وتأكيد المركزية، ويعتمد فـي تطبيقه على رقابة الهيئات التي تؤسس لهذا الغرض خارج الجهاز. أما المرحلـة الرابعة فكان الاهتمام فيها منصباً على تنفيذ القانون من خلال هيئـات الرقابـة والتحقيق القانوني كالنيابة الإدارية وتأسيس أدوات التحكم المالي ومؤسساته، ويتم تطبيقها من خلال هيئات خاصة للرقابة والتحقيق .

إن واحدة من العوامل المهمة خاف أي دعوة لمراجعة أنشـطة الجهـاز الحكومي، هي الشكاوى الكثيرة من عامة الناس، أو الـرأي العـام حـول أداء الجهاز الحكومي في تقديم الخدمات، أو ما أطلق عليه فجوة الأداء(Caiden ,1973). بالإضافة إلى قلة الفاعلية أو عدم توافر الطاقة المؤسسية ، ولـذلك فـإن فقـدان

الأخلاق العامة هو أحد الأسباب الرئيسة في بروز فجوة الأداء . كما أن فقـدان الأخلاق العامة يؤدي إلى بروز الفساد الإداري ، مما سيزيد من تكلفة الخـدمات العامة ويؤدي إلى عدم العدالة والظلم بين أفراد المجتمـع . فمثلاً فـي منطقـة فرانكفورت وحدها ، أقام المدعي العام 1560 قضية رشوة ضد موظفي الدولة، كلفت الدولة والمواطنين الذين يدفعون الضرائب للدولة 7 بلايين دولار عـ ـلى شكل تضخيم في أسعار العقود والمناقصات (Business Week,18/12/1995).

إن أهمية دراسة أخلاق العمل وكيفية تأسيسها فـي نفـوس المـوظفين وضمائرهم ، تنبع من أنه بدونها سينشأ جهاز إداري غير فاعل وغير متجـاوب مع حاجات الناس، كما أنه سيكون جهازاً متلبساً بالفساد الإداري ، وكمـا ذُكـر سابقاً فإنه وإن كان للفساد الإداري تكلفة مالية على الدول المتقدمة فإن كلفته على الدول النامية أعظم، وخاصة مع محدودية موارد هذه الدول . ففي سـابقة غيـر مسبوقة في النظام الرئاسي الكوري ، أبدى الرئيس الكوري اعتذاره في خطـاب تلفزيوني عـن ملابسات قرض شركة هانبو للحديد، التي أدت إلى إدانة عشـرة من رجال الأعمال وكبـار موظفي الحكومة متهمين بقبول رشوة لتسهيل إعطاء تسهيلات مالية ، وقد بـرزت هذه الفضائح عندما انهارت شركة هانبو للحديـد تحت وطأة ديون بلغت قيمتها 6 بلايين دولار(Financial Times , 26/2/97). كمـا طردت حكومة هونج كونج ، رئيس دائرة الهجرة فيها ، في عام 1997م ، لأنه أسس شركات في الخفاء تعمل في الصين، وامتلك عقـارات لـم يعلـن عنهـا واستخدم سلطاته الحكومية في ذلك) (Financial Times , 16/1/1997) . وهـذه كلهـا حوادث تضعف الثقة في الجهاز الحكومي، وتقلل من دوره في إحداث التنمية .

ولقد تحيرت البشرية في كيفية محاربة الفساد الإداري، فمنهم من يضـع ثقته في النظام الديمقراطي لتوفير الحيادية والمرجعية، وبالتالي عدم بروز الفساد أساساً ، ومنهم من يعتقد أن تحسين الأوضاع الاقتصادية سـيؤدي تلقائيـاً إلـى القضاء على الفساد الإداري، حيث يرى هؤلاء أن الحاجة والفاقة هما سبب فساد ذمم الموظفين ، ومنهم من يرى أن مستوى الأخلاق العامة، وتوافر القـيم، هـو الأساس الصحيح لمحاربة الفساد، وبالتالي فالتركيز يكون على التربية الأسـرية

وتوجيه المجتمع ، وإن فقدان هذه القيم، نظراً للتطور السريع في المجتمعات، هو سبب رئيسي لهذا الفساد (Braibanti , 1979) . وأحد التحديات التي تواجه مثل هذا الأسلوب ، أنه من الصعوبة التعرف على القيم الأخلاقية التي تعيش في أعماق الناس، كما أنه يعني - كما يقترح العلماء - أن نتعرف على الأسس الأخلاقية لجميع الأفراد أو الموظفين، وهي عملية معقدة، كما أنها غير فاعلة لتنوع قيم المجتمع وأخلاقه ، ومع أن الدين - كما يرى برابانتي - لم يمنع كثيرا من الناس من غشيان الفساد الإداري، إلا أن التعاليم الدينية كان لها تأثير كبير في التقليل من حالات الفساد الإداري (Braibanti, 1979) ، ولذلك فالدين له أثر كبير في القضاء على الفساد الإداري، سواء بالزجر والتوعية أو بالتكوين الأخلاقي .

والدين الإسلامي ، الدين المحكم ، هو من أشمل الأديان السماوية وأغزرها ثروة في التعاليم والتوجيهات الدينية التي تكون لدى الفرد المسلم رصيداً ثميناً من أخلاق العمل ، وهو قادر، في الوقت الحاضر، على أن يقدم للبشرية نظاماً متكاملاً لأخلاق العمل الأساسية التي تفتقر إليه. والإسلام كدين لا يزال منبعاً عذباً لهداية المسلمين والبشرية في مجال أخلاق العمل ، ولكن لم ينهل منه كثير من أبنائه، وأعرض عن صفوه آخرون، وبالتالي فهناك مجال رحب لتوجيه المجتمع والجهاز الإداري من خلال غرس التعاليم الدينية الحميدة والتكوين الأسري ، والتوعية بهذا الأمر، وهي الهدف الثاني لهذا الكتاب.

ومما يزيد من أهمية الدين في حياة الناس والمجتمع ، أن نظم الدولة الحديثة سواء كانت اشتراكية أو رأس مالية لم تستطع كبح جماح الفساد الإداري. فمثلا في فرنسا ، زكمت الأنوف بروائح الفساد الإداري عام 1995م، فقد تمت إحالة سبعة من كبار موظفي أكبر شركة مقاولات إلى المحاكمة بتهمة التزوير في فواتير العقود، أو في التلاعب في المناقصات . كما تم في عام 1995م ، إحالة رئيس رينو للسيارات بتهمة التلاعب في عينات الدم المعروضة للبيع (Financial Times , 28/12/1995) ومثلهم العديد من رؤساء الشركات أو كبار المسؤولين حتى سمي عام 1995م عام الفساد الإداري في فرنسا .

ولم يقتصر الفساد الإداري على الشركات العامة أو المشتركة بل تعداه إلى القطاع الخاص ، فقد أعلن بنك الاستثمار الأمريكي كيدر بيبودي (Kidder Peabody) عن تلاعب أحد موظفيه عام 1994م ، بما مجموعه 350 مليون دولار من أرباح المتاجرة (Financial Times 19/4/1994) ، وكان السبب الرئيسي في هذا الأمر هو الجشع الذي انتاب الموظف المسؤول عن المتاجرة بالسندات ، نظراً لأن المميزات، أو مكافأة نهاية العام التي يحصل عليها، تعتمد على حجم هذه الأرباح، وبالتالي هناك مصلحة واضحة في تضخيمها ، وكان هذا الموظف قد حصل على مكافأة في نهاية العام بما يقارب تسعة ملايين دولار نتيجة للتلاعب في هذه الأرباح. أما في عام 1995م ، فقد تمت إدانة العديد من كبار العاملين في الشركات الخاصة بتهمة الفساد الإداري في العديد من الدول الغربية . فشركة ورنر لمبارت Warner - Lambert ستدفع عشرة ملايين دولار إلى الجهة الحكومية المختصة، لأنها لم تبلغ عن نتائج اختبار أحد الأدوية التي اعتبرت غير مناسبة ، بينما تمت إدانة نك ليسون (Nick Leeson) المسؤول عن انهيار بنك بارينج بسبب تلاعبه في حسابات الأرباح التي كلفت البنك أكثر من بليون دولار (Newsweek, 11/12/1995) .

ولم يقتصر أمر الفساد الإداري هذا على الدول الأوروبية أو الولايات المتحدة الأمريكية، فحسب بل تعداه إلى الدول النامية أو متوسطة الدخل ، فالرئيس السابق لكوريا الجنوبية، وسبعة من كبار مسؤولي الشركات ومنهم رئيس شركة دايوو (Daewoo) وسامسنج (Samsung) ، قد تم توجيه الاتهامات إليهم بتهمة استلام مبلغ 369 مليون دولار كرشا خلال فترة رئاسته التي انتهت في عام 1993م (Business Week , 18 /12/1995) . وشبيه بذلك حدث في كينيا في قارة أفريقيا ، عندما أنشئت ودائع بالعملة الأجنبية من قبل البنك المركزي خارج البلاد مع بنكين إنكليزيين لتمثل جزءا من أرصدة البنك المركزي، بينما هما في واقع الحال ودائع مزيفة (Financial Times, 10/6/ 1994) .

إن فقدان الأخلاق العامة، وتعاطي الرشوة، ليس مقصوراً على الدول غير الإسلامية، بل هو أيضا أمر يستحق الانتباه في الدول العربية والإسلامية

وذلك للحد منها، أو التخفيف من آثارها. فقد قدمت شركة لوكهيد الأمريكية رشوة إلى أحد موظفي شركة طيران عربية لترتيب شراء ثلاث طـائرات فـي عـام 1989م، وقد غرّمت المحكمة الأمريكية في عام 1995م بناء علـى نصـوص قانون مكافحة الرشوة الأجنبية الصادر فـي عام 1977م الشركة بغرامة مقدارها 24.8 مليون دولار لدفعها هذه الرشوة (Financial Times , 28-29/1/ 1995) .

ولم يقتصر الفساد الإداري على المجالات التي ذكرت، بل قد وصل إلى قطاعات مهمة كالرياضة والمؤسسات الدولية، وحتى إلـى السـلطات الأمنيـة كالبوليس ، وسنذكر تفاصيله في الفصل الأول . ولذلك فإن بيان خطورة الفسـاد الإداري وانتشار الظلم وآثاره السلبية على الإدارة والمجتمع مع اقتـراح بعـض الأدوات والآليات للتقليل منه ، هي الهدف الثالث لهذا الكتاب .

ومثل هذه القضايا تبرز أهمية التوعية لهذا الأمر ، وأنه مـن الأمـور الأساسية للمجتمعات أو الدول الإسلامية ، إن أرادت التقدم والتطور. ولذلك فقـد حرص المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب التابع للبنك الإسلامي للتنميـة علـى التطرق لمثل هذا الموضوع لما له من أثر على التنمية الشاملة وعلى الاقتصـاد الإسلامي بالذات ، وسيكون هذا الكتاب محاولة جادة لدراسات عـدة تفصـيلية تهتم بأخلاق العمل من منظور إسلامي ، وذلك ضمن خطـة المعهـد الشـاملة لتطوير أبحاث الاقتصاد الإسلامي .

ويتكون الكتاب من مقدمة وأربعة فصول وخاتمة. أمـا الفصـل الأول، فيتحدث عن أخلاق العمل من المنظور الإسلامي وأخلاق العمل التي حث عليها الإسلام. كما يتطرق إلى نظرة الشريعة إلى الفساد الإداري .

أما الفصل الثاني ، فيتناول الإعداد الأخـلاقي وأهميتـه فـي الإدارة ، ويركز على دور أخلاق العمل في التنمية، والواقع العملي لها في الدول العربية والإسلامية ، كما يتناول الفصل التحديات والتجارب التـي مـرت بهـا الـدول الإسلامية في مجال الإعداد الأخلاقي للمـوظفين، ويقتـرح برنامجـاً للإعـداد الأخلاقي للموظفين .

أما الفصل الثالث ، فقد اهتم بالرقابة الإدارية وأدواتها ، ويحلل الفصـل، في البداية، تطور الرقابة الإدارية في العصر الإسلامي ، كما يتطرق إلى واقـع الرقابة الإدارية في المجتمعات الإسلامية في الوقت الحاضر ، كما يبين الفصـل أهم أدوات الرقابة الإدارية الفاعلة التي يمكن استخدامها في الدول الإسلامية .

أما الفصل الرابع ، فيركز على دور ديوان الشكاوى، أو والي المظـالم من منظور تحليلي مقارن ، ويحلل الفصل دور الرقابـة الإدارية فـي العصـر الإسلامي ، ثم يتناول نشأة جهاز حامي العدالة أو ديوان شكاوى المواطنين وأهم مكوناته ، ثم يبين ملامح حامي العدالة أو ديوان الشكاوى مقارنـة مـع والـي المظالم في الإسلام .

وقبيل الولوج في صلب الكتاب ، قد يكون من المناسب بيان المنهج الذي تم اتباعه في هذا الكتاب، والذي يمكن تلخيصه فيما يلي :-

1- الحرص على بيان أخلاق العمل في الإسلام، مع محاولة الاستفادة مـن التراث البشري في الإدارة وأخلاقها، وبيان أوجه التشابه أو الاخـتلاف بينهما. وليس القصد من هذه المقارنة ، إضفاء القبول على ما حث عليه الإسلام بما توصلت إليه عقول البشر من اجتهاد صائب أو حكمة ، ولكن المراد بيان سبق الإسلام على غيره في هذا المجال، وإصباغ مزيد مـن الطمأنينة على قلوب بعض المسلمين بصـلاحية هذه الشريعة للتطبيـق في كل زمان ومكان .

2- في بيان المراجع فقد تم ذكر المرجع، وعام النشر، والصفحة، مباشـرة بعد الاقتباس منه، وذلك في المتن وليس في الهامش . ولم تذكر الصفحة في حال ذكر المعلومات من غير اقتباس . أما الآيات الكريمة فقد ذكرت أرقامها والسور التي أخذت منها مباشرة بعـد الاستشـهاد بهـا. وأمـا الأحاديث الشريفة فقد ذكر في الهامش رقم الحديث أمام المرجـع الـذي أخذ منه، وقد اعتمدت الأرقام الواردة في فتح البـاري بالنسـبة لمـا

يقتبـس من صحيح البخاري. وقد أوردنا بعض المراجع ذات العنـوان الطويل في الهوامش تفاديا للإطالة في متن البحث .

3- تم استخدام بعض المصطلحات كثيرة الاستخدام في الكتابـات الأجنبيـة كالشفافية (Transparency) وحامي العدالة (Ombudsman) وغيرها، مما قـد يحتاج إلى توضيح مفصل . ولكن نظراً لقلة هذه المصطلحات المستخدمة في هذا الكتاب ، فلم يتم تجميعها في قائمة منفصلة، وإنما تم توضـيحها عند أول موضع ترد فيه في الكتاب .

4- نظراً للاقتباس من المراجع المكتوبة باللغة الإنجليزية في بعض ثنايـا الكتاب ، فقد قام المؤلف بترجمتها، مع ما قد يحتمله ذلك من نقـص أو ضعف في الترجمة .

وبعد، فإن هذا جهد المقل ، فإن كان حقاً فمن ا - عز وجـل - ، وإن كان غير ذلك فمن نفسي ومن الشيطان . وأملي ممن يقرأ هذا الكتاب تـوجيهي بالنصح والإرشاد، والدال على الخير كفاعله .

الفصل الأول

الخدمة العامة في الإسلام ومتطلبات العمل فيها

تمهيـــد :

كما ذكر في المقدمة ، فإن هذا الكتاب يركز على مجال مهم في الوقـت المعاصر، وهو مجال أخلاق العمل في الإسلام، وكيفية إعداد المـوظفين لـه، والرقابة الإدارية عليه ، وقبيل الولوج في الإعداد الأخلاقي للعاملين فـي الإدارة الحكومية ، قد يكون من المناسب بيان مبـادئ الخدمـة العامـة فـي الإسـلام ومتطلبات العاملين وشروطها. ولعل أهمية دراسة هذا الموضوع تنبـع مـن أن الإسلام يعتبر من المصادر الأكثر غنى في بيان التعاليم الأخلاقية للمؤمنين مـع التشديد بالنسبة للعاملين في الخدمة العامة ، ولذلك سنتطرق في هذا الفصل إلـى مبدأ الخدمة العامة في الإسلام، ومتطلبات الوظيفة العامة وأخلاقها ، ومـن ثـم زواجر الحرص عليها، وطلبها، والنصح بالابتعاد عنها لمن لا يسـتطيع القيـام بحقها. وقد تم تتبع هذه المبادئ ، وفقاً لتعاليم القرآن الكريم وسنة رسوله صـلى ا عليه وسلم، وكذلك هدي الخلفاء الراشدين، والتابعين ومن تبعهم بإحسان إلى يـوم الدين، مع محاولة السعي إلى المقارنة مع الاتجاهات الحديثة فـي الإدارة العامة، حيث إن الحكمة ضالة المؤمن أنى وجدها فهو أحق الناس بها .

1-1 الخدمة العامة في الإسلام :

إن أحد أسباب التسـيب والفسـاد الإداري في الدول الناميـة ، ومنهـا الدول الإسـلامية ، هو غياب مبدأ الخدمـة العامـة أو المدنيـة فـي الجهـاز الإداري (Olowu, 1984: 456) ، ولذلك فلا عجب من أن الكثير من الدول العربية والإسلامية ، تعاني من غياب مفهوم الخدمة العامة ومن استخدام الوظيفة العامة

كوسيلة لتوزيع الثروة بين أفراد المجتمع، أو كوسيلة للمكافأة للتأييد السياسـي ، وقد ساهم تعقد إجراءات التأديب والضبط الإداري ، التي تكاد تكون قريبة مـن الإجراءات القضائية ، إلى صعوبة تطبيق مفهوم الخدمة المدنية في هذه الـدول، وإلى غياب المساءلة والمحاسبة العامة لموظفي الدولة ، كما أن تشابك العلاقات الاجتماعية وتنامي سلطة الأسرة الكبيرة أو نفوذ القبيلة على الفرد والمجتمـع ، جعل من الصعوبة تطبيق مفهوم حازم للخدمة العامة نظـراً لاخـتلاط مفـاهيم الخدمة العامة مع المصلحة الخاصة، ومزج الاعتبارات العائلية أو الاجتماعيـة باعتبارات المصلحة العامـة ، ومع أن الرسول صلى ا عليه وسـلم ، قـال : "أحب العباد إلى ا تعالى أنفعهم لعياله "[2]، إلا أن كثيراً من موظفي الجهـاز الحكومي لم يكونوا مستوعبين لهذا المفهوم السامي ، فالوظيفة عند أكثرهم هـي مصدر دخل ، إذا لم تكن أحد المصادر ، ولا يؤدي أكثرهم واجبه كما ينبغـي ، فبالإضافة إلى القلة منهم التي تسرق المال العام ، فإن قسما آخر مـنهم يسـرق أوقات الدولة في قضاء مصالحهم الخاصة، أو قضاء وقتهم في أمور غير متعلقة بواجبات الوظيفة، ونظراً لأهمية العاملين في مجال الخدمة العامة فـي إحـداث التنمية المستديمة، ولتفادي الهدر في الموارد العامة أو عدم توجيهها التوجيـه الصحيح ، كان من المهم التطرق إلى موضوع إعداد موظفي الجهاز الحكومي إعداداً مناسباً، وتهيئتهم لتطبيق مفهوم الخدمة المدنية بصورتها المنشودة ، وبيان واجباتهم الأساسية ومسؤولياتهم تجاه ا سبحانه وتعالى ثم تجاه الشـعب الـذي يخدمونه، وقد وضع ثقته فيهم .

ومما يساعد على تطبيـق مفهـوم الخدمة المدنية ، أن يجعل الموظـف العام ، همه فـي خدمة وطنه ودينه ، قاصداً بذلك وجه ا والدار الآخرة ، وفي ذلك يقول صلى ا عليه وسلـم " من كانت الآخرة همه ، جعل ا غناه فـي قلبه، وجمع له شمله، وأتته الدنيا وهي راغمة ، ومن كانت الدنيا همه جعـل ا فقره بين عينيه ومزق عليه شمله ولم يأته من الدنيا إلا ما قدر له "[3] . ولذلـك

---

[2]حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ :170.

[3]حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6386 .

تحرص كثير من الدول التي لديها جهاز إداري فاعل ، على إخضاع الموظفين الجدد إلى دورات تدريبية تركز على دورهم كموظفين عامين، وتؤهلهم للقيام بما يناط بهم من أعمال في خدمة وطنهم وشعبهم، وتنمي فيهم روح التضحية لوطنهم. وهذا يشابه ما ذكره بعض الباحثين من أهمية بيان سمو ودور الوظيفة العامة في تحقيق التنمية كأحد الحلول لتطوير الإدارة(Braibanti ,1962:370-371).

كما أن فهم الفرد لدوره في الحياة والمجتمع، وأثره المهم كموظف عام في تحقيق التنمية ، هو من العوامل المهمة في تطبيق مفهوم الخدمة العامة ، فالمسلم مطلوب منه القيام بالعمل والجهد مهما صغر دوره ووظيفته في العمل كما قال تعالي : ﴿ **وهو الذي جعلكم خلائف الأرض ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليبلوكم في ما آتاكم** ﴾ سورة الأنعام، آية 165. ومما يساعد على فهم هذا الدور ، استشعار المسؤولية في القيام بالخدمة العامة . وفي حديث الرسول صلى الله عليه وسلم حول مسؤولية كل فرد عن رعيته، سواء كان زوجاً أم زوجة أم ولداً، لأكبر دليل على المسؤولية الفردية لكل شخص فيما أؤتمن عليه صغرت هذه المسؤولية أم كبرت [4].

والدين الإسلامي يعتبر من الأديان الأكثر غنى بالتعاليم الأخلاقية العامة، ولذلك فقد جعل صلى الله عليه وسلم من يتصف بحسن الخلق من أحب الناس إليه كما قال صلى الله عليه وسلم : " إن من أحبكم إلي أحسنكم خلقا "[5] ، كما جعل صلى الله عليه وسلم الرفق والمعاملة الحسنة مع الناس من الأمور المهمة كما قال صلى الله عليه وسلم : " ألا أخبركم بمن يحرم على النار ، أو بمن تحرم عليه النار ؟ على كل قريب ، هين ، سهل "[6]

ولعل من أكثر ما يعين موظفي الجهاز الحكومي على قيامهم بما افترضته عليهم أمتهم من مسؤوليات وواجبات ، أن يعرفوا أخلاق العمل المفترض أن يتحلوا بها ، وهذه ستكون محور الحديث في القسم التالي .

[4] الحديث رواه البخاري : 893 و 5210 .
[5] سلسلة الأحاديث الصحيحة : 792 .
[6] سلسلة الأحاديث الصحيحة : 938 .

2-1 أخلاق العمل :

لقد حظيت أخلاق العمل باهتمام العديد من العلماء في العصور الإسلامية، اهتماماً يتناسب مع طبيعة الدولة وحجمها ووظائفها ، وسيتم عرض بعض ما كتبه هؤلاء العلماء باختصار كمقدمة لموضوع أخلاق العمل ، ومن هؤلاء العلماء المسلمين ، أبو نصر الفارابي الذي ذكر أهمية الصفات المكتسبة للقادة والولاة إضافة إلى الصفات الطبيعية (المزجاجي ، 1994 : 257) ، ولذلك فليس كل شخص مؤهلاً للقيادة، بل لا بد من توافر الصفات الطبيعية مع التدريب اللازم لاكتساب الصفات القيادية اللازمة . كما أسهب أحد علماء المسلمين ممن كتبوا كثيراً في السياسة الشرعية والإدارة، وهو الإمام الماوردي ، في ذكر الصفات اللازمة للقائد المنشود بما فيها الحكمة، والرأي السديد، والنشاط، والأمانة، وغيرها ، كما أكد على أهمية الالتزام بمبادئ الكفاية والجدارة والتخصص في تعيين العاملين (الماوردي ، 1989 : 30-31) ، كما بين الشروط والصفات التي يجب توافرها فيمن يتولى إدارة أو قيادة مسئولية معينة (عبدا ، 1995: 89)، كما ذكر من واجبات ولي الأمر في تفويض السلطات ومسؤوليته عنه أن : " استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال، ويكله إليهم من الأموال لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة، والأموال بالأمناء محفوظة ، (كما عليه) أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور، وتصفح الأحوال، لينهض بسياسة الأمة، وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ويغش الناصح" (الماوردي ، 1989 : 16) .

كما ذكر الغزالي - رحمه ا - في كتابه التبر المسبوك ، عشر وصايا لمن يتولى أمر المسلمين ، ومنها الحذر من استغلال السلطة، والبعد عن الظلم، وأهمية قضاء حوائج الناس (عبدا ، 1995: 89-91) . كما حاول ابن تيمية - رحمه ا - في العديد من الرسائل ، بيان أهمية الأخلاق ، وخاصة في مجال اختيار الموظفين ومتطلبات العمل. كما ركز - رحمه ا - على دور الموظف العام في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وهو دور مهم في المبادرة إلى الإصلاح الإداري المنشود ورفع مستوى تقديم الخدمات العامة

(ابن تيمية ، 1986 : 17-30) . كما تناول القلقشندي في كتابه المشهور صبح الأعشى ، نظم المكاتبات السائدة في عصره وكيفية رفع مستواها، والشروط اللازمة للعاملين في ديوان الإنشاء ، وهي شروط تفصيلية مفيدة كوصف وظيفي لوظائف الكتبة ، كما أن معظم هذه الشروط يمكن أن تكون شروطاً لوظائف أخرى (القلقشندي 1963) .

ولذلك نجد في هذه العجالة الموجزة ، أن الخدمة العامة وأخلاقها وصفات من يعمل بها ، قد حظيت باهتمام المفكرين المسلمين وتوسعوا في شرحها وتقعيدها نظراً لأهميتها البالغة في خدمة المسلمين . وكانت كتابات العلماء والمسلمين قليلة في هذا الموضوع في بداية عهد الدولة الإسلامية، وذلك نظراً لقربها من عهد النبوة والخلافة الراشدة، ولالتزام الناس بأخلاق العمل، ولدور الدولة المحدود في تقديم الخدمات . ولكن مع اتساع دور الدولة في العهود التي تلت الخلافة الراشدة وما واكب ذلك من فتن وقلة أمانة ، جعل من الضروري بيان أخلاق العمل وتوضيحها ، ولذلك فقد اهتم العلماء المسلمون المتأخرون ، بموضوع أخلاق العمل، وتناولوها ضمن الظروف الاقتصادية والاجتماعية في ذلك الوقت وبمستوى يتناسب وحجم الإدارة آنذاك .

وأما في العصر الحديث ، فقد سعى العديد من الباحثين المسلمين إلى الكتابة عن أخلاق العمل . فمنهم من ركز على استنباط بعض الآداب والأخلاق الإسلامية ذات الصلة بسلوك الموظفين من خلال بعض الآيات والأحاديث والحكم العربية، والحوادث التاريخية (أبو الريش ، 1996) . كما حاول أبو سن (1981) في كتابه الإدارة العامة في الإسلام بيان بعض أخلاق العمل التي يجب أن يتحلى بها المسلمون في الوقت الحاضر ، وقد ركز أبو سن على أن الوظيفة العامة، بالإضافة إلى أنها مسئولية شخصية، فإنها التزام خلقي، بما في ذلك التزام الموظفين التعبدي وسلوكهم الإسلامي (أبو سن ، 1981 : 47) . واستعرض أحمد (1411هـ) في عجالة مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام مع تطبيقه في المملكة العربية السعودية، كما ركز على بعض أخلاق العمل مثل عنصر الأمانة والقوة . كما تعرض المزجاجي (1994: 263-268)

للعلاقات الداخلية التي تربط المدير المسلم بمن يتعامل معهم في المنشأة، سـواء من الرؤساء أم من زملائه المديرين أم من يرأسهم مـن إخوانـه المـوظفين ، فالمدير يرتبط برئيسه بمعايير معينة مثل الاحترام والتوقير والسمع والطاعـة ، والمحافظة على أسرار المؤسسة ، ورفع تقارير دوريـة عن نشـاطاته ، أمـا المعايير التي تربطه بزملائه من المديرين فهي التنسـيق المسـتمر معهـم ، والتعاون الدائم معهم ، والمشاركة في الرأي ، والمحافظة على وحدة الجماعة ، والحياد والموضوعية عند النقاش ، والالتزام بالقرار الجمـاعي ، أما المعـايير التي تحكم علاقة المدير المسلم بمرؤوسيه ، فقد لخصها المزجاجي بخصـائص معينة منها حضوره الفعلي بين الموظفين ، والإشراف الجيد علـيهم ، والعـدل والإحسان ، وحسن اختيار الموظفين ، وتأهيل موظفيه ، وإثابة المحسن ومعاقبة المقصر، والاهتمام بمشاكل العاملين معه، وتشجيعهم على الحوار والمشاركة ، والنقد الهادف لموظفيه ، وتفويض السلطة وحرصه على التجديد فـي أسـلوب العمل (المزجاجى ، 1994 : 274-287) .

أما قادري وهو من المؤلفين الذين تعرضوا لقضية مهمة وهي اختيـار ولاة الأمور والأعوان ، فقد بين أن أسس الكفاءة العامة هي : الأمانة ، والعلم ، والخبرة ، والقوة ، والقدرة، كما تطرق إلى بعض الصفات اللازمة في الكفاءة ، منها التواضع، والمشاورة، والإشراف المستمر، والمحاسبة، والاعتراف بالخطـأ وعدم الإصرار عليه، والدهاء المحقق للمصالح المشروعة (قـادري ، 1996:41-139) .

كما تناول البرعي (1994) عناصر الإدارة في الإسـلام مقارنـة بـالأب الحقيقي للإدارة الحديثة وهو هنري فايول . وتبلغ عدد المبادئ الإدارية الأساسية التي ذكرها فايول أربعة عشر مبدأً، أهمهـا السـلطة، والمسـئولية، وخضـوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة ، والمبادأة، والابتكـار، والتعـاون، وروح الفريق الواحد . وفي بيان الصفات القيادية للإدارى المسلم فيذكر البرعي (1994: 192) خصلتين أخلاقيتين مهمتين وهما : الأخـذ بـالعزائم والخصـال العاليـة، ومطابقة الأفعال للأقوال.

ولعل من الممكن أن يستنتج مما تم عرضـه مـن كتابـات المـؤلفين المسلمين ، أن الإسلام كدين شامل ، كان يحرص على تربية أتباعه على مبادئ أساسية في أخلاق العمل وكيفية أدائه، وهذه المبادئ العامة مطلوبة لكل وظيفـة سواء كانت في القطاع العام أو القطاع الخاص وإن كان بعضها ألصـق وأكثـر أهمية في القطاع العام ، ولذا فإن أهمية دراسة التصـور الإسـلامي لأخـلاق العمل، تنبع من أن هناك ارتباطاً كبيراً بين أخلاق العمل والقـيم السـائدة فـي المجتمع (الصباغ ، 1985 : 63-66) . وحيث إن الإسلام في المجتمعات العربيـة والإسلامية هو الذي يشكل معظم القيم والأعراف السائدة ، فقد كان من الـلازم دراسة التصور الإسلامي لأخلاق العمل وقيمه الثابتة . ولذلك فإنه في غياب مثل هذه القيم الواضحة الثابتة ، فإن بعض المفكرين - في العصر الحديث - يـرى أن قبول بعض الموظفين الرشوة، يمكن اعتباره سلوكاً أخلاقياً ، إذا كانت القـيم المادية للفرد وما حدده الفرد لنفسه تسمح له بذلك ، حيث إن مفهوم أخلاق العمل عندهم هي أخلاق نسبية تصيغها أعراف المجتمع ، كما أنها أخلاق متغيرة ممـا يعنى أنها مترددة وغير مرتبطة بقيم ثابتة ومستقرة .

ومن هذا المنطلق الخاطئ كان بعضهم يـرى أن الفساد أحياناً يكون ذا فوائد كما أنه ذو تأثير إيجابي على اقتصاد الدول النامية وعلى النظام السياسـي وعلى التراث الاجتماعي (Nye , 1967 : 417) . وهؤلاء المؤلفون غير المسـلمين يجدون مثلاً أن الرشوة فعل مقبول في ظل تدني مسـتوى الرواتـب والأجـور وارتفاع مستويات المعيشة في البلد الذي يعيشون فيه، مما يجعلها وسـيلة دخـل إضافية لسد حاجات الفرد الأساسية ، كما أن بعضهم يرى أن الرشوة مقبولة إذا كان عملها سيؤدي إلى تسارع تحول الاقتصاد إلى الاقتصـاد الحـر، والعكـس صحيح (Osterfeld , 1970) أو سيؤدي إلى القضاء على الاختلالات الاقتصـادية التي يتعرض لها اقتصاد تلك الدولة . كما يرى البعض أن الفسـاد الإداري لـه مزايا إيجابية، من حيث إن له تأثيراً على استقرار الدولة، وعلى الإسـراع فـي المعاملات الإدارية، وعلى زيادة النمو الاقتصادي، لأنـه يقضي علـى عوائـق السرعة والإنجاز للمعاملات المتعلقة بتنمية المجتمع (Bayley, 1966) .

وحتى لا يظل العقل البشري حائراً ومضطرباً في تفسير بعض الظواهر الإدارية ، ونظراً لثراء الدين الإسلامي بالقيم الأخلاقيـة، وتمسـك المجتمعـات الحالية بها ، فإن من الضروري تحديد مثل هذه الأخلاق، وإيجاد أفضل السـبل لتعميقها وتثبيتها في النفوس، بدلاً من الاعتماد على التصـورات البشـرية فـي وضع الأسس الأخلاقية .

ومن العوامل التي سـاعدت على زيادة الفسـاد الإداري فـي الوقـت الحاضر، وخاصة مع بداية التسعينيات ، هو التوجه نحـو عالميـة الاقتصـاد وتكامله ، وعالمية التمويل الدولي ، وتنامي التحول إلى النظم الديمقراطية، ومـا واكب ذلك من إلغاء نظـم الرقابـة الإداريـة، والتوجـه نحـو اللامركزيـة، والخصخصة، مع فقدان نظم الـتحكم والرقابـة . وقـد أدى اتسـاع الفـرص الاستثمارية وتعددها بسبب عالمية السوق مع ضعف الرقابة المتكاملة إلى زيـادة الفرص المتاحة للفساد الإداري ، أما عالمية السوق المالية ، فقد سهل من إمكانية إخفاء الأموال المكتسبة بصورة غير مشروعة، أو ما يطلق عليه غسيل الأموال، وسيتم شرحها بالتفصيل لاحقاً .

وقد حاول بعض الباحثين (الصـباغ ، 1985 : 66-73) تتبـع مصـادر السلوك الإداري، بما فيها البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصـادية والإداريـة، ولكن مع اتفاق المؤلف على أهمية البيئة في صياغة أخلاقيات السلوك الإداري ، إلا أن هذا الفصل سيكون محاولة لتتبعهما من المصـدرين الأساسـيين، وهمـا الكتاب والسنة وهما الثابتان على مر القرون ، والقيام بعرض مـوجز لـبعض أخلاق العمل الأساسية للمسلم العامل، وذلك كمدخل لبيان كيفية الإعداد الأخلاقي والرقابة عليها، وهذه الأخلاق هي :

1- **الكفاية والإتقان في العمل :**

إن الكفاية في الأداء والإتقان في العمل، من الأمور المهمة من المنظور الإسلامي أو المنظور البشري لمن يرغب في العمل في الخدمة العامة. ولذلك فقد حفلت أدبيات الإدارة العامة بالمؤلفات الكثيرة، والدراسـات العديدة التي تركـز

على الكفاية في الأداء والإنتاجية في العمل مع إتقانه ، وما يرى في الوقت الحاضر من اهتمام بأساليب الجودة ودوائرها الكلية ، هو تطبيق عملي لما دعا إليه الإسلام من ضرورة الإتقان في العمل ، ويدخل ضمن هذا الاهتمام العالمي الحالي ، استخدام برامج الجودة الكلية التي استخدمت في العديد من الدول ، وأدى تطبيقها إلى نتائج باهرة في فاعلية العمل وانخفاض كلفة أدائه .

ويرى بعض الباحثين - في جانب - أن استخدام الأساليب الحديثة مثل إدارة نظام الجودة الكلية وتطبيقها في القطاع العام ، سيساهم بصورة كبيرة في إصلاح الإدارة (Ehrenberg and Stupak , 1994:95-96) (Pollitt, 1996:85) ، وبالتالي لا بد من أن تركز الهيئات الحكومية على تطبيقها في الإدارة العامة كوسيلة لتحسين أداء الجهاز الحكومي وتطويره . وفي الجانب الآخر ، يرى بعض الباحثين أن تطبيق مثل هذا الأسلوب في الجهاز الحكومي ، يشوبه العديد من التحديات والصعوبات، بما فيها تعقد القطاع العام وتشعب خدماته مقارنة بالقطاع الخاص، وارتفاع كلفة تطبيق الأسلوب، وضرورة إحداث تغييرات في القطاعات الأخرى مناسبة وملائمة لنجاح هذا الأسلوب (Radin and Coffee, 1993: 52-53) ، كما يرى بعضهم أن الوقت لا يزال مبكراً لتأكيد نجاح أسلوب إدارة الجودة الكلية في الإدارة العامة (Bermen and West , 1995:64) نظراً لحداثة تطبيقه، ومحدودية تنفيذه في قطاعات معينة وفي دول محددة ، ولكن مع هذا التحفظ والحذر ، فإن تطبيق إدارة نظام الجودة الكلية ، له تأثير كبير على تحسين الخدمات المقدمة إلى المواطنين ، وما ذكرت من صعوبات يمكن اعتباره تحديات لا بد من مواجهتها من قبل القائمين على الإصلاح الإداري .

ومن الأمثلة الرائدة في تطبيق نظام الجودة في الخدمة العامة ، ما تقوم به دولة سنغافورة في مثل هذا المجال ، فقد حرصت الحكومة على تقديم خدمات ذات مستوى عالٍ من قبل القطاع العام من خلال إطلاق شعار جديد يتلخص في عبارة " PS21 " ويعني الخدمات العامة للقرن الحادي والعشرين ، ويدعو هذا الشعار إلى مراقبة الجودة باستمرار، وتحسين الأداء في الجهاز الحكومي، وذلك استعداداً لاستقبال القرن الحادي والعشرين . ومن مكونات البرنامج التركيز على

قيـم النزاهة والكفاءة من حيث إنها عناصر مهمة لتحسين كفاءة الخدمـة المدنية (اوتافيو بيشوتو ، 1996 : 53) .

أما المنظور الإسلامي لهذا الأمر ، فإن الإسلام كان من السـباقين فـي مجال الدعوة إلى توفير الكفاية وحسن إتقان العمل ، ففي مجال إتقان العمل ورفع مستوى الجودة الكلية كان صلى ا عليه وسلم يحث أصحابه وأتباعه أن يحسنوا العمل الذي تحت أيديهم، وقد أؤتمنوا عليه، وذلك بقوله : " إن ا تعالى يحـب من العامل إذا عمل أن يحسن " [7]. وكان أصحابه ومنهم عمـر بـن الخطـاب رضي ا عنه، يحبون أن يكون لكل من يعرفونه صنعة وإلا سقط من أعينهم ، كما كانوا يرون أن أهمية الشخص ومساهمته في المجتمع المسلم هي بمقدار مـا يتقنه من صنعة أو علم، كما قال علي بن أبي طالب - كرم ا وجهه: " قيمـة كل امرئ ما يحسنه " (القرطبي : 69/6) . كما رتب الإسلام أجـراً عظيمـاً إذا أحسن الموظف في أداء عمله ، كما قال صلى ا عليه وسلم : " الخازن الأمين الذي يؤدى ما أمر به طيبة نفسه ، أحد المتصدقين " [8]. وهذا الربط بالحافز في الدار الآخرة ، هو من أعظم الحوافز في إتقان العمل في هذا العصر، وهذا أمر أساسي حيث يكون - في معظم الأحيان - الأجر والحوافز المادية المترتبة على العمل الحكومي غير كافية مقارنة مع الجهد المستفرغ فيه أو الإتقان المرتبط به. ولذلك كان الربط بأجر الآخرة، وهو أحد الحوافز التي تشبع وتزيد درجة الرضا عند الموظف ، كما قال صلى ا عليه وسلم : " العامـل بالحق على الصدقة ، كالغازي في سبيل ا عز وجل حتى يرجع إلى بيته " [9].

ومن الإتقان أن يكون الشخص متخصصاً في عمله، متبحراً في فنه أيما تبحر، حتى يغنى المسلمين عن طلب خدمات غيره من غير المسلمين ، وهو ما أشار إليه القرآن بالقوة في قصة مـوسى عليه السلام عندما قالت ابنة نبـي ا شعيب عليه السلام لأبيها كما ذكر ا عز وجل: ﴿ **ياأبت استئجره إن خير مـن استئجرت القوي الأمين** ﴾ سورة القصص، آية 26 . قال ابن عباس رضي ا عنه في

---

[7] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 1887 .
[8] صحيح البخاري : 2260 .
[9] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 3996 .

شرح هذه الآية : قوي فيما ولي ، أمين فيما استودع (ابن حجر : 440/4). كما مدح ا سبحانه وتعالى داود عليه السلام عندما قال: ﴿ **واذكـر عبـدنا داود ذا الأيد إنه أواب** ﴾ سورة ص، آية 17. وفسرت الأيد في الآية المذكورة بأنهـا القـوة والإتقان في العمل ، كما طلب ذو القرنين في رحلته الواردة في سورة الكهف ، ممـن طلبوا منه بناء السد ﴿ ... **فأعينوني بقوة** ... ﴾ أي أعينوني في الإتقـان في بناء السد حتى لا يستطيع من وراءه تحطيمه أو هدمه ، ولذلك قال سـبحانه وتعالى دالاً على الإتقان: ﴿ **فما اسطاعوا أن يظهروه وما استطاعوا له نقبا** ﴾ سورة الكهف، آية 97. كما أوصى صلى ا عليه وسلم بالأخذ بالقوة وتـرك العجـز عندما جعل من يتصف بها أفضل وأحب إلى ا عز وجـل . عنـدما قـال : " المؤمن القوي خير وأحب إلى ا مـن المؤمن الضعيف ، وفـي كـل خيـر ، احرص على ما ينفعك واستعن با ولا تعجز " [10]. وفي هذا الحـديث دعـوة تفاؤل إلى بذل الجهد واستفراغه بحسب الاستطاعة، وألا يعجز المسلم عن القيام بأي عمل يوكل إليه .

ومن الدول الإسلامية التي لها تجارب ناجحة في مجال جودة الخـدمات المقدمة ، مملكة ماليزيا وذلك بإصدارها ميثـاق المراجـع أو الزبـون (مـع الحكومة) ، ويهدف الميثاق إلى ترسيخ الاهتمام الكـافي مـن قبـل الجهـات الحكومية في تقديمها للخدمات ، ويتكون الميثاق من جزء ين :

1- معايير الجودة في الخدمات المقدمة.

2- وسيلة العلاج وطرق الشكوى إذا لم تـؤد الهيئـة الحكوميـة الخدمـة بالمستوى المطلوب .

ويضع هذا الميثاق الخطوات اللازمة مثلا لاستخراج رخصة قيادة ومن ثم الوقت اللازم لإنهائها ، وفي حالة عدم الالتزام بها يمكن للمواطن الشكوى من الخدمة المقدمة إلى الجهات المختصة ، ولا بد للهيئة الحكوميـة مـن أن تقـدم اعتذارها في حالة عدم قدرتها على أداء الخدمة أو ضعفها [11].

---

[10] تصر صحيح مسلم : 1840 .

[11] Malaysian Civil Service , Clients charter, 1992

ومن الكفاية في العمل ، أن يكون الشخصُ ملماً بالجوانب الشرعية فيه حتى لا يقع في الحرج الشرعي وبخاصة إذا كانت المعاملات مرتبطة بالأمور المالية أو التجارية ، وقد روي أن عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - كان يطوف بالسوق ، ويضرب بعض التجار بالدرة ويقول : " لا يبيع في سوقنا إلا من يفقه ، وإلا أكل الربا شاء أم أبى " [12]. كما أن معرفة الجوانب الشرعية هي من باب إتقان العمل ، لأن العمل لا يكون كاملاً إلا إذا استوفيت جميع جوانبه الأساسية بما فيها الأمور الشرعية .

ومن جوانب الكفاية في الإتقان ، الأخذ بالحزم في الأمور أو القضايا التي تواجه الموظف كما قال تعالى مخاطبا موسى عليه السلام وقومه ﴿ **وكتبنا له في الألواح من كل شيء موعظة وتفصيلا لكل شيء فخذها بقوة وأمر قومك يأخذوا بأحسنها** ﴾ سورة الأعراف، آية 145. وفي التطبيق العملي للأخذ بالحزم في الأمور والأعمال، ولو أدى ذلك إلى المشقة ، تبرز قصة محمد بن سلمة - رضي الله عنه - عندما رجع من مهمته التي وجهه إليها عمر بن الخطاب رضي الله عنهما أجمعين ، فلما قرب من المدينة فني زاده (لأنه لم يقبل من أحد زاداً بما فيها الأمير الذي أرسل إليه) فتبلغ بلحاء من الشجر ، فقدم على عمر وقد سنق (أي تغير وجهه وجسمه)، فأخبره خبره كله فقال له عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - : فهلا قبلت من سعد (بن أبي وقاص رضي الله عنه الذي أرسل إليه) فقال : لو أردت ذلك كتبت له به أو أذنت له فيه ، فقال عمر : " إن أكمل الرجال رأياً من إذا لم يكن عنده عهد من صاحبه ، عمل بالحزم أو قال به ولم ينكل " (الطبري : 47/4) .

وحتى يضمن الإسلام تولية أهل الكفاية والإتقان الذين يتميز عملهم بالجودة ، فقد زجر عن تولية من هو أقل كفاية وقدرة من المسلمين وتقديمه على من هو أقدر منه . وفي بيان ذلك يقول صلى الله عليه وسلم : " من ولي على المسلمين رجلاً وهو يرى من هو أفضل منه فقد خان الله ورسوله " [13]. وقد

---

[12] رواه الترمذي وقال حديث حسن غريب .

[13] الحديث رواه الحاكم وقال صحيح الاسناد .

حرص الخلفاء الراشدون ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الـدين ، أن يقـدموا ذوى الكفاية والإتقان على غيرهم ، ومن خالف ذلك ، كـانوا يـرون أنـه خـائن ولرسوله والمسلمين . وفي ذلك يقول عمر بن الخطاب - رضي ا عنه -: "من ولي من أمر المسلمين شيئـا فـولى رجلاً لمـودة أو قرابة بينهما ، فقد خـان ا ورسوله والمسلمـين " (ابن تيميـة ، 1986 : 18) . ويعلق ابـن تيمية رحمه ا على ذلك فيقول : " وهذا واجب عليه (أي الخليفة) . فيجب عليـه البحـث عـن المستحقيـن للولايات (بأنواعـها المختلفـة) " (ابـن تيميـة ، 1986:18) . ولذلك حرصت معظم الدول الإسـلامية مثـل المملكـة العربيـة السعودية ، أن تنص المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية على أن الجدارة هـي الأساس في اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة (أحمد ، 1411هـ : 62) .

ومن وسائل البحث عن المستحقين للوظيفة العامة ، إيجاد أفضل طـرق الاختيار للموظفين، من خلال الاختبارات الكتابية، أو المقابلات الشخصـية، أو غيرها من الطرق والأساليب المعروفة . وفي تأكيد ذلك ، قال علـى بـن أبـي طالب - كرم ا وجهه - : " الطمأنينـة إلى كل أحد قبل الاختـبار عجز " (أبو الريش، 1996 : 61) . وهذا يتفق مع الأدبيـات العلميـة التي تؤكد أهمية طرق الاختبار ووسائلها المختلفة في اختيار أفضل العناصر لتولي مسئولية العمـل أو الإدارة .

وقد استمر هذا الحرص على تولية من يتوخى فيهم الكفاية في العصـور الإسلامية التي تلت عصر الخلفاء الراشدين وإن قل فيهم هذا الحرص مع تعاقب القرون . فقد كتب مرة معاوية - رضي ا عنه - إلى زياد واليه على العراق ، أنه رأى جل عماله من بني الحارث بن كعب ، فكتب إليه زياد : " وجدت فـيهم خصلتين لو كانتا في الزنج لوليتهم ، معهم الأمانة والكفاية " [14].

من عناصر الكفاية فيمن يولى العمل من المسـلمين ، أن يكـون مـن أكثرهم حرصاً على إنفاق المال العام من خلال رفع مسـتوى الفاعليـة فـي الإدارة أو المؤسسـة التي يشرف عليها . والفاعلية كما تعرفها الأدبيات الغربية

[14] البلاذرى ، انساب العرب : 136/4 . نقلا من اش ، 1980 : 294 .

، هي أداء أعمال أكثر بتكلفة أقل . وهناك العديد من الوسائل والأسـاليب التـي تؤدي إلى زيادة الفاعلية في العمل وارتفاع الإنتاجية فـي الأداء والتـي سـيتم التطرق إلى بعضها في الفصول القادمة .

ومن الأمور التي تؤثر على تولية أهـل الكفايـة والإتقـان ، انتشـار المحسوبية والمحاباة للأقارب والأصدقاء . ولمواجهة المحسـوبية فـي تعيـين الأفراد ، فيمكن للدولة القيام بالعديد من الخطوات للقضاء عليها أو التخفيف منها. ومن ذلك زيادة غير المركزية في التعيين بحيث تصبح من مسـؤولية المـدير المباشرة ، وبالاستثمار في تقنية تقويم صفات وخصـائص العـاملين والأداء، وبتحسين وسائل مقابلة الأشخاص، بحيث تكون أسـس المقابلـة أكثـر تحديـداً وهيكلية، وأخيراً يمكن القضاء على المحسوبية في التعيين من خلال الإعـلان عن الوظائف الشاغرة وإجراء المسابقات لها، وكذلك الفرص المتاحـة للترقـي، وبيان المؤهلات المطلوبة لكل وظيفة والعوامل التي ستؤثر على قرار التعيـين فيها (Daniel, 1993:388-389) ، وهذا مشابه لما كان يفعله صلى ا عليه وسـلم من ذكر صفات من يكون كفؤاً للعمل كقوله : " يؤم القوم أقـرؤهم لكتـاب ا "[15]. وفي التطبيق العملي لهذه القاعدة ، سأل عمر بن الخطـاب - رضـي ا عنه - عامله على مكة عمن استعمل على أهل الوادي ؟ قال : ابن أبزى . قال : ومن ابن أبزى ؟ قال : مولى من موالينا . قال : فاستخلفت عليهم مولى ؟ قال : إنه قارئ لكتاب ا عز وجل، وإنه عالم بالفرائض . قال عمر : أما نبيكم صلى ا عليه وسلم فقد قال: "إن ا ليرفع بهذا الكتاب أقواماً ويضع به آخرين " [16].

2- الرفق والعفو مع الموظفين والمتعاملين :

والرفق والعفو مع من يتعامل معهم الموظف ، هو أمـر مطلـوب فـي الإسلام ويؤكده واقع العمل الإداري (البرعـي ، 1994 : 197) . وقـد انتبهـت النظريات الحديثة إلى أهمية الرفق وحسـن معاملـة الزبـائن، وجعلتـه أحـد

---

[15] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 7888 .

[16] تصر صحيح مسلم : 3102 .

استراتيجيات المؤسسـات الناجحة ، كما دعت العديد من أدبيات الإدارة العامـة إلى حسن معاملة المدير لمرؤوسـيه، وأبرزت أهميتها، وأنها أسـاس العلاقـة العملية الناجحـة. أما في الإسـلام فقد كان صلى الله عليـه وسـلم القـدوة الحسـنة في الرفق باتباعـه ، وقد مدحـه سـبحانه وتعالى بذلك عنـدما قال :

﴿ **فبما رحمة من الله لنت لهم ، ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضـوا من حولك ، فاعف عنهم واستغفر لهـم وشاورهم في الأمر ، فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين** ﴾ سورة آل عمـران ، آيـة 159.

وكان صلى الله عليه وسلم يعظ أصحابه بأهمية الرفق بالرعية والاتباع وخاصـة من منهم تحت مسؤولية العامل أو المسـؤول ، فقال لهم مرة : " اللهم من ولي من أمر أمتي شيئاً فشق عليهم فاشقق عليه ، ومن ولي من أمر أمتي شيئا فرفق بهم فارفق به " [17]، وأهمية الرفق من المسؤول تنبع من أنهـا مـن الخصـال المؤلفة للقلوب والجاذبة للنفوس، وهي أساس المدير الناجح ، وفي بيـان ذلـك يقول صلى الله عليه وسلم لعائشة رضي الله عنها : " إن الله رفيق يحب الرفـق ويعطي على الرفق ما لا يعطي على العنف، وما لا يعطي على ما سواه " [18].

والرفق لا يعني بأي حال من الأحوال ، تشـجيع التسيب الإداري أو التغاضـي عمن يسـتهين بالنظـم الإداريـة ، بل هو توجيـه الموظفيـن بأحسـن أسـلوب والرفـق بحالهـم كل حسـب قدرتـه وإمكاناتـه كما قال تعالـى :

﴿ **لا يكلف الله نفسـاً إلا وسـعها لها ما كسـبت وعليـها ما اكتسـبت.....** ﴾ سـورة البقـرة، آية286.

ومن جـوانب الرفق مع الموظفين ، حسن معاملتهم كما قال صـلى الله عليه وسلم : " أحب عباد الله إلى الله أحسنهم خلقاً " [19].ومن حسن معـاملتهم ، التواضع وخفض الجناح وكذلك أن يتصف باللين في قوة والحـزم في رحمـة . كما أن من جوانب الرفق بهم ، عدم تكليفهم بما لا يطيقون وبما يشـغلهم عـن واجباتهم تجاه ربهم وأهليهم ومجتمعهم ، فقد كان نبـي الله شـعيب رحيمـاً بموسى عليهما السلام عندما استأجره فقال له عندما أراد اسـتئجاره على رعي الغنم ﴿ **وما أريـد أن أشـق عليك سـتجدني إن شـاء الله من الصالحين** ﴾ سـورة القصص، آيـة 27.

---

[17] تصر صحيح مسلم : 1208 .

[18] تصر صحيح مسلم : 1785 .

[19] سلسلة الأحاديث الصحيحة : 433 .

وتدل الآية على أن شعيباً لم يكن يريد أن يشق على موسى – عليهما السـلام، بالزامه بالأخذ بأطول الأجلين، كما أنه سيراعى الأوقات التي يكلفه فيهـا بـأداء الأعمال وكذلك طبيعتها، كما سيجد منه حسن الصحبة ولـين الجانـب ولطـف المعاملة (صديق حسن خان: 7/144-145).

ومن مجالات الرفق مع المتعاملين أو مراجعي الإدارة أو الهيئة ، الحث العام على التبسم في وجه أخيك وإنه من الصدقة ، فإن الهدى النبوي يحث على تأليف الناس وجمعهم على الخير كما قال صلى ا عليه وسلم : " المؤمن يـألف ويؤلف، ولا خير فيمن لا يألف ولا يؤلف ، وخير الناس أنفعهـم للنـاس " [20]. فالرفق والتبسم وحسن المعاشرة من أكثر الأمـور تأليفاً لقلوب الناس كما قـال صلى ا عليه وسلم : " لا تحقرن من المعروف شيئاً ولو أن تلقى أخاك بوجـه طلق " [21] . وفي تحمـل غلاظـة بعـض المراجعـين أو سـوء أدبـهم في قضـاء حوائجهم ، يأمـر القـرآن الكريـم بحسـن معاملتهـم كما قال تعالى ﴿ **خذ العفو وأمر بالعرف وأعرض عن الجاهلين** ﴾ سورة الأعراف، آية 199. وليس الأمـر فقـط بالصبر على فضاضة بعض المراجعين ، بل يحث الإسـلام على أن نقابلهـم برد فعل أفضل مما فعلوه كما قال تعالى : ﴿ **ولا تسـتوي الحسنة ولا السيئة ، ادفع بـالتي هي أحسن** ﴾ سورة فصلت، آية 34.

وقد انتبهت العديد من نظم الخدمة المدنية إلى هذا الأمر ووضعت ضمن قواعدها لوائح لمثل هذا الأمر ، ولذلك فقد ألزم نظام الخدمة المدنية في المملكـة العربية السعودية على الموظف العام ، أن يلتزم بآداب اللياقة والحدود النظاميـة التي تقتضيها أصول المخاطبة مع الجمهور والزملاء والمرؤوسين والرؤسـاء، دون أن يتجاوزها إلى التطاول أو التحـدي أو التمـرد أو التشـهير (أحمـد ، 1411هـ : 75) (الصواف ، 1414هـ : 19) . وهذا الأمر مصـداقاً لقولـه تعالى ﴿ **... وقولوا للناس حسنا ...** ﴾ سورة البقرة، آية 83. أي كلموهم بكـلام طيب وألينـوا لهم جانبا من خلال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكـر كمـا قـال الحسـن

---

[20] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 6538 .

[21] تصر صحيح مسلم : 1782 .

البصري: أن يأمـر بالمعروف وينهى عـن المنكر، ويحلم، ويعفو، ويصـفح، ويقول للناس حسناً ، وهو كل خلق حسن رضيه ا (ابن كثير : 84/1) .

ومن عناصر الرفق في العمل ، تحسس حاجات المراجعين والسعي إلى حلها. فالإسلام حث أولي الأمر على معرفة حاجات المسـلمين وعـدم ردهـم وإغلاق الباب دونهم ، كما قال صلى ا عليه وسلم : " ما مـن إمـام أو وال ، يغلق بابه دون ذوي الحاجة والخلة والمسكنة ، إلا أغلق ا أبواب السـماء دون خلته وحاجته ومسكنته " [22]. كما جعل الإسلام النجاة من النار مرتبطاً بـالقرب من الناس . كما قال صلى ا عليه وسلم " حرم على النار كل هين لـين سـهل قريب من الناس " [23]. وهذا الأمر النبوى قريب مما يطلق عليه فـي الوقـت الحاضر سـياسة الباب المفتوح التي تدعو إليها بعض الحكومات والمؤسسـات من أن يكون هناك يوم أو زمن يسمح فيه لجميع المراجعين بمقابلة أعلى سـلطة في المؤسسة أو الوزارة ، كما أنه يؤكد ما يذهب إليـه العديـد مـن المـديرين الناجحين من أن نجاحهم ينبع من أن معظم وقتهم في العمل ينصب على تحسس مشاكل موظفيهم، وحلها، والتعرف على شكاوى مراجعيهم وعملائهم وحلها .

3- **النصح للمسلمين والإبداع في أداء الخدمة العامة :**

تتجه أدبيات تنمية الموارد البشرية إلى كيفية بيان أداء المـوظفين مـن خلال أسلوب تقويم الأداء الصريح والمفتوح بين الرئيس والموظـف ، وتـرى مثل هذه النظريات أن مثل هذا النصح الواضح المباشر له تأثير كبير على فهـم الموظف لما يتطلبه العمل ونظرة رئيسه نحو أدائه، وبالتالي يمكنه من تحسـين أدائه ورفع مستواه ، أما في الإسلام ، فالمؤمنون بطبعهم بعضهـم أولياء بعض يذكرون بعضهم بعضا بالمعروف، وينهون عن المنكر، ودينهم هو النصـيحة ، كما ذكرا سبحانه وتعالى:﴿ المؤمنون والمؤمنات بعضـهم أوليـاء بعـض، يـأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر، ويقيمون الصلاة ويؤتون الزكاة ويطيعون ا ورسوله ﴾ سورة التوبة، آية71. ولذلك فإن الموظف المسلم الملتزم بتعاليم الإسلام، من أجل واجباتـه

---

[22]حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 5561 .

[23]حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 3130 .

حماية الشريعة الإسلامية، وإزالة المنكر، والأمر بالمعروف، وأن يكـون ولاؤه لدينه وشريعته (أحمد ، 1411هـ : 69) .

ومن التطبيقات العملية في الوقت الحاضر ، ما ينص عليه نظام التقـويم في جهاز الخدمة المدنية في ماليزيا ، من ضرورة أن تكون هناك أهداف محددة لكل موظف في بداية كل عام مع تحديد خصائص التقويم، وكذلك وجود تقـويم صريح في نصف السنة وآخر السنة ، تتاح فيه الفرصة للنقـاش المفتـوح بـين الموظف ورئيسه، وهذا يكون فيما بين المسلمين بعضهم بعضاً [24].

أما ولي الأمر أو الرئيس، فعليه مسؤولية أكبر في نصيحة من هم تحت إمرته، وتذكيرهم بواجباتهم فيما ينفعهم في دينهم ودنياهم ، كما قـال صـلى ا عليه وسلم: " ما من أمير يلي أمر المسلمين ، ثم لا يجهد لهم وينصح ، إلا لـم يدخل معهم الجنة " [25]. ويدخل ضمن هـذا النصـح كمـا يقول الإمام النووي " حفظ شرائعهم أو تضييع حقوقهم أو عدم إقامة العدل فيهم " (النووي : 662/2). والنصح من المسؤول لرعيته هو في إيجاد أفضل السبل لتوجيههم فيما ينفعهم . والنصيحة، وبيان الرأي السديد هي مسؤولية مشتركة ومزدوجة ومطلوبـة مـن ولاة الأمر لرعيتهم، ومن رعيتهم لولاة الأمر، ولذلك جعل صلى ا عليه وسلم الدين هو النصيحة عندما قال : " الدين النصيحة . قلنا لمن ؟ قال : ولكتابـه ولرسوله ، ولأئمة المسـلمين وعامتهم " [26]. كما ورد عن جرير بـن عبـدا رضي ا عنه أنه قال : " بايعت رسول ا صلى ا عليه وسـلم علـى إقـام الصلاة وإيتاء الزكاة والنصح لكل مسلم " [27]. ويقـول ابـن حجـر شـارحاً : "والنصيحة لعامة المسلمين بالشفقة عليهم ، والسعي فيما يعـود بـالنفع علـيهم وتعليمهم ما ينفعهم ، وكف وجوه الأذى عنهم ، وأن يحب لهم ما يحـب لنفسـه ويكره لهم ما يكره لنفسه " (ابن حجر : 138/1) . وتتفق المبادئ العامـة فـي الإدارة الأمريكية مع هذا التوجيه الإسلامي، حيث إنها تتطلب من كل موظـف

[24] Malaysian Civil Service, New performance Apprisal System, 1994

[25] صحيح ا امع :5572.

[26] تصر صحيح مسلم : 1208 .

[27] صحيح البخاري : 57 .

عام أن يخبر كل من له علاقة باتخاذ القرار ، بالمعلومات الحيوية المؤثرة فـي اتخاذ القرار، كل حسب دوره ووظيفته (Graham , 1974:91) ، وهو أمر قريب من النصيحة في الإسلام كما ذكر آنفاً ، وفي بيان هذا الأمر يقول صـلى ا عليـه وسلم : " خير الكسب كسب العامل إذا نصح " [28].

وتتفق الأدبيات الحديثة مع الإسلام ، في الحـرص علـى تفعيـل دور المواطن في توجيه الخدمة العامة والمساهمة في وضع السياسات العامة لها ، فقد دعا رئيس الوزراء البريطاني في عام 1992م إلى تطبيق ما أطلق عليه ميثاق المواطن (Citizens Charter) ، ويهتم هذا الميثاق بتفعيل دور المواطن في توجيـه تقـديم الخدمات العامة مع مساهمته في أفضل السبل لتحسينها (Pollitt, 1996 : 83) ولكنه مع ذلك ، فإن هذا الميثاق قد أغفل إعطاء المواطنين الحقـوق القانونيـة كمجموعة أو كتلة يستطيعون من خلالها التأثير أو التوجيه بالمشـاركة الإيجابية (Pollitt, 1994:83) حيث كان التركيز على الدور الفردي لأفراد المجتمع ، وهـذا ما دعا إليه الإسـلام، من حيث إن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مكلـف بـه المسـلم كفـرد أو كجماعـة كمـا ورد فـي قولـه تعـالى: **﴿المؤمنـون والمؤمنـات بعضهـم أوليـاء بعض يأمـرون بالمعـروف وينهـون عن المنكر ويقيمـون الصـلاة ويؤتون الزكـاة ويطيعـون ا ورسـولـه أولئك سـيرحمهـم ا إن ا عزيز حكـيم ﴾** سورة التوبة، آية 71. ولم ينته أمر المولى سبحانه وتعالى عند الأمر العام ، بل أمـرهم ا سبحانه وتعالى أن تكون منهم فئة تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر كما قال تعالى : **﴿ ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هـم المفلحـون ﴾** سورة آل عمران، آية 104. وقد تكـون هذه الأمـة أو المجموعة فئة من المتخصصين ممن يراقبون أداء المؤسسـات العامة أو البنوك أو غيرهـا مـن المؤسسـات، وهو ما يطلق عليه جهات الرقابـة من المواطنين (Watch groups) ، وهذا الأمر من الأهمية بمكان مما جعل العديد من الدول الغربيـة تحـرص على تطبيقه. وهذا عين التوجيه الإسلامي تحت مفهوم الأمر بالمعروف والنهـي عن المنكر ، إذ إن أحد أسباب ضعف المجتمعات الغربية في هذا المجال، وهـو

---

[28] رواه أ د ورجاله ثقات وحسنه الألبا . صحيح ا امع الصغ : 3278 .

طغيان الفردية، مما جعل التركيز بدرجة أقل على القـيم الاجتماعيـة وقيمـة الجماعة التي تشـد النسيج الاجتماعي ، وبالتالي أضعف مـن دور المؤسسـات الاجتماعية في التأثير على السياسات العامة، وأصبح التركيز بصـورة كليـ ـة على دور الفـرد وعلاقـة الدولـة بالفـرد وليـس بالمجتمـع (Kickert, 1996) ، وأما الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، فهو بالإضافة إلى أنه أداة رقابية ، فإنه يقوى وشائج المجتمع وترابطه.

ومن النصح للمسلمين الاجتهاد لهم باختيـار أفضـل السـبل الإداريـة والوسـائل التنظيمية ، لحسن أداء الخدمـة العامة وتسهيل أمور الناس كما قال صلى ا عليه وسلم : " خير الناس أنفعهم للناس " [29]، ولذلك جعل للحـاكم أو ولي الأمر المجتهد الحريص على الإبـداع أجرا في حالة الخطأ أو الصـواب ، وفي ذلك يقول صلى ا عليه وسلم : " إذا حكم الحاكم فاجتهد ثم أصـاب فلـه أجران ، وإذا حكم فاجتهد ثم أخطأ فله أجر " [30]، ويقول ابن تيمية في ذلـك : "فإن وصي اليتيم ، وناظر الوقف ، ووكيل الرجل في ماله ، عليـه أن يتصرف له بالأصلح فالأصلح" ، كما قال تعالى : ﴿**ولا تقربوا مال اليتيم إلا بالتي هي أحسن** ﴾ سورة الإسراء، آية 34. ولم يقل إلا بالتي هي حسنة (ابن تيمية، 1986 : 22). وعنـدما ذكر الرسول صلى ا عليه وسلم للصحابة طريقة فـ ـي تلقيح النخل ولم تعـط الثمار المطلوبة شكوا له ذلك في السنة القادمة ، فقال لهم : " إن كان ينفعهم ذلك فليصنعوه ، فإني إنما ظننت ظناً ، فلا تؤاخذوني بالظن ، ولكن إذا حدثتكم عـن ا شيئاً فخذوا به ، فإني لن أكذب على ا عز وجل " [31]، وهذا الحديث فيه دلالة على إعمال الفكر والإبداع في العمل، وأنه إذا كان في غير أمور الـدين ، فيرجع إلى أهل الرأي والتجربـة ، وبالتالي فعلى ولي الأمر أو المسـ ـؤول ، سؤال الخبراء أو المختصين في الأمور الفنية التي قد تكون خارج تخصصـه أو علمه .

4- **استشعار المسؤولية :**

[29] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 3284 .

[30] صحيح البخارى: 7352 .

[31] تصر صحيح مسلم : 1602 .

ومن أخلاق العمل المهمة في الوقت الحاضر ، استشعار المسؤولية ، فالموظف العام لا بد أن يستشعر حجم المسؤولية أمام ا والناس وأن يحرص على القيام بحق هذه المسؤولية العظيمة . فعن ابن عمر رضي ا عنهما ، أن رسول ا صلى ا عليه وسلم قال : " ألا كلكم راع ، وكلكم مسؤول عن رعيته. فالأمير الذي على الناس راع ، وهو مسؤول عن رعيته ، والرجل راع على أهل بيته ، وهو مسؤول عنهم ، والمرأة راعية عن بيت بعلها وولدها وهي مسؤولة عنهم ، والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول عنه ، ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته " [32].

ويرى د . عبد الستار أبو غدة (مجلة الاقتصاد الإسلامي ، 1997م : 536) إن الفقهاء وضعوا ضوابط لحدود المسؤولية وهي :

1- العقل والبلوغ مناط بالتكليف، وبدونهما تنتفي المسؤولية والمساءلة .
2- الاستطاعة بكل معانيها وصورها اللازمة لتحمل أمانة التكليف، كما قال تعالى:﴿ **لا يكلف ا نفساً إلا وسعها**﴾ سورة البقرة ، آية 286.
3- الحرية والاختيار في قبول أو رفض المهام الواجبة ، حيث إن الإكراه من عوارض الأهلية .

ومما يدل على استشعار هذه المسؤولية مما ذكر في الأثر أن أبا مسلم الخولاني قد دخل على معاوية بن أبي سفيان – رضي ا عنه – فسلم عليه بلفظ " أيها الأجير " فلما استنكر الجالسون ذلك ، قال لهم وموجها كلامه إلى معاوية : إنما أنت أجير ، استأجره رب هذه الغنم لرعايتها ، فإن أنت هنأت جرباها (أي عالجت الجرباء منها بالقطران) ، وداويت مرضاها ، وحبست أولاها على أخراها (أي حافظت عليها) ، وفّاك (أعطاك) سيدها أجرها ، وإن أنت لم تهنأ جرباها ولم تداو مرضاها ، ولم تحبس أولاها على أخراها، عاقبك سيدها " (ابن تيمية ، 1986 : 24) .

---

[32] رواه البخاري ومسلم واللفظ لمسلم . مختصر صحيح مسلم : 1201 .

وفي جانب آخر فإن الإسـلام ، لا يريد من المسلم أن يعتمد في حياتـه وفي كل المجالات المعيشية على غيره بما فيها الدولة أو القطاع العام ، وفـي إشارة غير مباشرة إلى ذلك ، فقد أوصى صلى ا عليه وسلم أصحابه ألا يسألوا الناس شيئاً ولو سقط سوط أحدهم من فوق دابته فلا يطلب من أحد مناولته ، كما بايعه بعضهم على ذلك كما فعل ثوبان رضي ا عنه عندما قال صلى ا عليه وسلم : " من يتكفل لي أن لا يسـأل الناس شيئاً ، أتكفل له بالجنـة "[33] فقـال ثوبان: أنا ، فكان لا يسـأل أحداً شيئاً ، وهذا يتفق في العصر الحالي مع النقـد الذي يوجه إلى الحكومات الغربية التي أنشأت أجهـزة حكومية كبيـرة لتحقيـق دولة الرفاه، مما أدى إلى فقدان روح المبادرة عند المواطنيـن، وغياب خصـلة الاعتماد على النفس (Pollitt, 1996:82-83) ، ولذلك فالإسلام يحث الأفـراد علـى الاعتماد على أنفسهم وعدم الاعتماد الكبير على الحكومات ، كمـا أنـه يشـجع المبادرات الفردية وتنشـيط القطاع الخاص ، ولذلك لم تكن في عهـد الرسـول صلى ا عليه وسلم ولا الخلفاء الراشدين رضي ا عنهم ، بيروقراطية كبيـرة مع اتساع حجم الدولة وتوافر الموارد اللازمة للتوسع الإداري ، ولذلك فإنه من المنظور الإسلامي هناك العديد من القطاعات كالتعليم والصحة يمكن تقديمها من خلال المؤسسات الاجتماعية أو الخيرية أو الأوقاف كما هو الحال في الماضي ، وقد كانت هذه القطاعات تدار بصورة أفضل بواسطة هذه المؤسسات مـن إدارة الدولة أو السلطة المركزية ولئن كانت الحكومات في الدول الغربية المتقدمة قـد أعادت النظر في حجم الحكومة المركزية ودورها بسبب ارتفـاع العجـز فـي الميزانية وتفاقم الأزمات الاقتصادية (Kickert , 1996) ، فإن الإسلام حرص منذ البداية ، على تقليل دور الدولة فيما لا يجدي من الخـدمات العامـة، وتشـجيع المبادرات الفردية والقطاع الخاص والخيري لسدها .

ومن مكونات استشعار المسؤولية ، المحافظة على الممتلكـات العامـة وأموالها، وبخاصة الوحدة الإدارية التي يعمل فيها الموظف . والمحافظة علـى المال العـام هي أكبـر واجبـات الأمانة والكفايـة في الوقت الحاضر نظـراً

[33] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6480 .

لقلة الأمانة ومحدودية الموارد في الدولة الإسلامية . كما يقول سـبحانه وتعالى:
﴿ **إن ا يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن ا نعما يعظكم بـه إن ا كان سميعا بصيرا** ﴾ سورة النساء، آية 58. وهذا الأمر تحث عليـه بعـض أنظمـة الخدمة المدنية مثل مصر التي تطلب من الموظف التعاون مـع الـزملاء فـي المحافظة على الأموال العامة والامتناع عن الإهمال الذي يترتب عليـه ضـياع حق من الحقوق المالية للدولة (الصواف، 1414هـ :15).

5- **العدل والإنصاف :**

الموظف في الإسلام ، يجب أن يتسم بالعدل والإنصاف فـي تصـرفاته وتعامله مع الآخرين ، لأنه مؤتمن على هذا العمل . ويجب عليه في ذلـك ، ألا تؤثـر عليـه قـرابة أو صـداقة أو خصـومة ، كمـا قـال سـبحانه وتعـالى: ﴿ **ولا يجرمنكم شنئان قوم على ألا تعـدلوا ، اعـدلوا هـو أقـرب للتقوى**﴾ سورة المائدة، آيـة8. كما قال صلى ا عليه وسلم في الحث علـى العـدل عنـد الولاية: " إن المقسطين عند ا على منابر من نور ، عن يمين الـرحمن عز وجل ، وكلتا يديه يمين ، الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم وما ولـوا " [34]. كما قال صلى ا عليه وسلم " ما من أمير عشرة ، إلا وهو يؤتى به يوم القيامة مغلولاً ، حتى يفكه العدل ، أو يوبقه الجور " [35].

ولذلك حرصت العديد من الدول المتقدمـة علـى حيـاد بيروقراطيتهـا وجهازها الإداري، ووضعت اللوائح والنظم الكفيلة بذلك وسعياً نحـو تحقيـق الحياد في البيروقراطية والعدالة في المعاملة بين الموظفين ، فقد عدلت الحكومة البريطانية ، ميثاق الأخلاق للموظفين العموميين في عام 1995م ويشـمل هـذا التعديل ، إنشاء نظام للتظلم وذلك للتحقيق في أي شكوى يقدمها أحد المـوظفين العموميين من أنه تعرض لضغط سياسي من قبل أحد الوزراء لتسـهيل بعـض المعاملات أو تمريرها ، ولأهمية هذا الأمر، نجد أن الإسلام حرص على إقامـة العدل وبخاصة في مجال الولاية العامة والقضاء وفي ذلك قال صلى ا عليـه

---

(34) تصر صحيح مسلم : 1207 .
(35) حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 5571 .

وسلم : " إن ا تعالى مع القاضي ما لم يجر ، فإذا جار تبـرأ منـه ، وألزمـه الشيطان " [36]. كما يظهر التطور التاريخي لديوان المظالم في الإسلام مـا أولاه ولاة المسلمين لقضية إقامة العدل ، كما يدل على أهمية هذا الأمر فـي إرسـاء العدل الاجتماعي وبقاء الدولة . ونظراً لأهميتها البالغة في حياة النـاس حيـث قامت السموات والأرض على إقامة العدل ولتأثيرها البالغ على أخلاق العمـل ، فسيتم تحليل هذا الموضوع مفصلا في الفصل الرابع إن شاء ا .

6- **الأمانة والبعد عن غش الرعية :**

فالإسلام ، وهو الدين القويم ، قد ركز على أهمية الأمانة وأنهـا إحـدى خصال المؤمن، قال تعالى: ﴿ **والذيـن هم لأماناتهم وعهدهم راعـون**﴾ سـورة المؤمنون، آيـة 8. كما جعل أداء الأمانة من الواجبات المهمة في الإسلام، قال تعالى: ﴿ **إن ا يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها** ... ﴾ سورة النسـاء، آيـة 57. ولـذلك كانت النصوص الإسلامية غنية بالتوجيهات الربانية التي تؤكد الحـرص علـى الأمانة لما لها من أهمية في حياة المسلمين وتقدمهم ، كما جعـل فقـدانها أحـد علامات يوم القيامة [37].

وفي البيان العملي لأهمية الأمانة وأثرها الدنيوى والديني ما فعله صـلى ا عليه وسلم عندما بعث أبا عبيدة رضي ا عنه لأهل نجران، مع ذكر أبـرز مؤهلاته وهي الأمانة حتى استشرف لها صحابة رسول ا صلى ا عليه وسلم لينالوها ومنهم عمر بن الخطاب ، رضي ا عنه . فقد روي عن حذيفه رضي ا عنه أنه قال : قال : النبي صلى ا عليه وسلم لأهل نجران : " لأبعثن إليكم رجلاً أميناً حق أمين ، حق أمين قال : فاستشرف له الناس، فبعث أبا عبيدة بـن الجراح رضي ا عنه " [38].

فالموظف العام في الإسلام مؤتمن على وظيفته ومـا ينـتج عنـه مـن واجبات ومسؤوليات، وأي غش لمهام وظيفته ، كإبداء رأي فني لترجيح مصلحة

---

[36] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 1823 .
[37] انظر ا ديث تصر صحيح مسلم : 2035 .
[38] رواه البخارى ومسلم والروايه من تصر صحيح مسلم : 1651 .

شخصية ، أو اتباع أسلوب أكثر كلفة من الناحية المالية لهوى في النفس ، قد يحرمه من دخول الجنة ، كما قال صلى ا عليه وسلم: " ما من راع يسترعيه ا رعية، يموت يوم يموت وهو غاش لها، إلا حرم ا عليه رائحة الجنة"[39] والأمانة كمفهوم أخلاقي قد يوافق عليه كثيرون، ولكن الحدود الفاصلة بين الأمانة والغش يبرزها التطبيق العملي ، كما قال صلى ا عليه وسلم لأحد أصحاب المتاجر ممن يبيعون أقوات الناس ، عندما لاحظ صلى ا عليه وسلم أن الطعام الذي في الأسفل رطب بينما الذي في الأعلى كان جافاً فرد عليه بأنه أصابه المطر ، فقال له " ما هذا يا صاحب الطعام ؟ أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس ، من غش فليس مني " [40]. ولتأكيد حرص الإسلام على أمانة الموظف العام، التي هي الركن الثاني في إسناد التكليف إلى الأفراد ، بعد القوة (الكفاءة) جعله صلى ا عليه وسلم أحد شروط الانتماء إلى الأمة الإسلامية كما قال صلى ا عليه وسلم: "من حمل السلاح فليس منا ومن غشنا فليس منا" [41].

وتزداد أهمية الأمانة في الوظائف المالية مصداقاً لقوله تعالى على لسان نبيه يوسف عليه السلام : ﴿ **اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم** ﴾ سورة يوسف، آية 55. ومدح يوسف لنفسه أمر جائز، وذلك إذا جهل أمره عند الحاجة، فذكر أنه (حفيظ) أي خازن أمين و (عليم) ذو علم وبصيرة بما يتولاه (ابن كثير: 54/2). وقد نصح أبو يوسف ، الخليفة هارون الرشيد في كتابه إليه أن يتخذ " قوماً من أهل الصلاح والدراية والأمانة فيوليهم الخراج ، ومن وليت منهم فليكن فقيهاً ، عالماً، مشاوراً لأهل الرأي ، لا يطلع الناس منه على عورة ولا يخاف في ا لومة لائم " ثم قال " فإذا لم يكن عدلاً ثقة أميناً فلا يؤتمن على المال " (أبو يوسف : 1985 : 204) . وتنبع أهمية التركيز على صفة الأمانة في الموظف العام ، من أنها من أوائل الأشياء التي تفقد من الدين كما قال صلى ا عليه وسلم " أول ما تفقدون من دينكم الأمانة " [42]. ولذلك حرصت معظم

---

[39] صحيح البخارى : 7150 وصحيح مسلم : 9/6 .
[40] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 5687 .
[41] صحيح مسلم : 96/1 .
[42] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 2567 .

تشريعات الخدمة المدنية في الدول الإسلامية مثل الكويت (الطبطبـائي،1983: 114) والمملكة العربية السعودية (أحمد ، 1411هـ ـ : 63-64) أن يكـون ضمن شروط تعيين الموظف ألا يكون حكم عليه في جريمة مخلة بالشـرف أو الأمانة، وهذا يصدق قوله صلى ا عليه وسلم " لا إيمان لمن لا أمانة لـه ، ولا دين لمن لا عهد له"[43].

والأمانة في الإسلام ليست عملية مصلحية ، فإذا كنت أميناً معي كنـت أميناً معك، بل هو أمر ينبع من وجدان المؤمن وضميره ، وفي هذا قال صـلى ا عليه وسلم : " أد الأمانة إلى من ائتمنك ولا تخن من خانك " [44].

ويرى ابن تيمية أن الأمانة ترجع إلى ثلاث خصال هي : الخشـية مـن ا ، وألا يشترى بآيات ا ثمناً قليلاً ، وأن يترك خشية الناس (ابن تيمية ، 1986 : 27) . وقد استنبطها ابن تيمية من قوله تعالي: ﴿ **فلا تخشوهم واخشـون ولا تشتروا بآياتي ثمناً قليلاً، ومن لم يحكم بما أنزل ا فأولئك هم الكافرون**﴾ سورة المائدة، آية 44 .

7) **العمل كفريق واحـد :**

فالعاملـون في الجهاز الحكومي يعملون كفريق واحد ، كما قال تعالى : ﴿ **المؤمنون بعضهم أولياء بعض ، يأمرون بالمعـروف وينهون عن المنكر** ﴾ سورة التوبة، آية 71. وكان ذو القرنين عندما أراد أن يبنى سداً ، قال للنـاس الـذين احتاجوا إلى السد: ﴿ ... **فأعينوني بقوة أجعل بينكم وبينهم ردما**﴾ سورة الكهف، آيـة 95. أي اعملوا معي كفريق واحد حتى نستطيع أن نتم بنيان السد ، ونظراً لتعقـد الأنشطة وتعدد الخدمات التي تقدمها أي مؤسسة ، فإنه أصبح من اللازم والمهـم العمل كفريق واحد يشد بعضه ولذلك جعل الرسول صلى ا عليه وسلم ، وجود معاونين يؤازرون من هو في مستوى المسؤولية ، من الخير الـذي يسـوقه ا

[43]حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 7056 .
[44]رواه الترمذي رقم 1264 باب رقم 38 وحسنه .

للمسؤول، قال صلى ا عليه وسلم : " من ولي منكم عملاً فأراد ا بـه خيـراً جعل له وزيراً صالحاً ، إن نسي ذكره وإن ذكر أعانه "[45].

ومن مكونات العمل كفريق واحد ألا يشذ أحدهم بتصـرف أو تسـريب إعلامي مما يزلزل روح الفريق الواحد ، ولذلك فقد نصت بعض نظم الخدمـة المدنية ، مثل مصر ، على أن تحظر على الموظف أن يفضي بأي تصـريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو النشر أو غيرهـا مـن وسـائل الإعلام، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك (الصواف ، 1994 : 15) .

والعمل من خلال أسلوب الفريـق الواحـد (Team Work) يعتبـر مـن الأساليب الإدارية الناجحة والفاعلة وبخاصة في مجال النشـاطات أو الخـدمات التي تعتمد على جهد جماعي كمعاملات البنوك أو إنتاج الآلات الإلكترونية ، وقد استفادت بعض الشركات الأمريكية كشركة موتـورولا (Motorola) فـي حسـن الاستفادة من خصلة حب التعاون الراسخة في بعض البلدان الإسلامية في فاعلية مفهوم العمل كفريق واحد. وتدل إحصائيات الشركة علـى أن وضـع مصـنع الشركة في مدينة بنانق - ماليزيا يعتبر من أفضل مصانعها من حيـث الجـودة والإبـداع والإنتاجيـة، حتـى إنه يفـوق أمثاله في الولايات المتحدة الأمريكية (Business Week, 1997) ، وتذكر إحصائيات الشركة أن العاملين في المصنع الذين يبلغ عددهم 300 عامل وعاملة ، قد قدموا 41.000 اقتراح بتحسين العمليـات، أدت إلى توفير مليوني دولار سنويا ، ونظراً لنجاح هذه التجربة ، فإن الشـركة في الوقت الحاضر تقوم باختيار موظفيها الجدد بحسب اتجاهاتهم الإيجابية نحـو العمل كفريق واحد .

8- **طاعة ولي الأمر في المعروف :**

---

[45] سلسلة الأحاديث الصحيحة : 489 .

فالموظف العام بحكم وظيفته ، كما هو الحال في جميع قوانين الخدمـة المدنية ، يجب أن يطيع وينفذ من التعليمات التي تصدر من رؤسائه ممـا هـو مقبول ديانة وقانوناً وعرفاً . ولذلك قال صلى ا عليه وسلم: " علـى المـرء المسـلم السمع والطاعة فيما أحب وكره ، إلا أن يؤمر بمعصـية ، فـإن أمـر بمعصية ، فلا سمع ولا طاعة " [46]. ويشبه نظام الإدارة الأمريكية ذلـك لأنـه ينص على عدم وجوب طاعة الرئيس عندما يطالب مرؤوسه بأخـذ أي إجـراء غير قانوني، أو إخفاء معلومات تعتبر من المعلومات المطلوب بيانها، أو إجبـار الموظف على التوقيع على وثيقة ضمن مسؤوليات المرؤوس وهو غيـر مقتنـع بمحتواها (Graham , 1974 : 92) .

وحول واجب الموظف في طاعة رئيسه إذا أصدر إليه أمرا يشـتم منـه عدم الشرعية أو عدم الصحة ، فإن نظام التأديب في المملكة العربية السـعودية يتطلب أن يصارح الموظف رئيسه كتابة برأيه في المسـائل التي فيها مخالفـة أوامر الرؤساء للنظم واللوائح مخالفة واضحة ، وذلك قبل طاعـة الأمـر ، وإلا وجبت مساءلته (الصواف ، 1994 : 18) . وطبعاً تكون الطاعة للرئيس أو ولـي الأمر إذا اعتقد ، كما ينص نظام الإدارة الأمريكية ، أن متخـذ القـرار عنـده المعلومات الكافية، وضمن حدود سلطته وصلاحياته، مع توافر الحرص - مـن جانبه - على العدالة والعقلانية (Graham, 1974) . ويعفى الموظف من العقوبـة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفـة كـان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المخـتص، بـالرغم مـن معارضـة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة (أحمد ، 1411هـ : 76).

ومن طاعة ولي الأمر ، أن يحرص الموظف على الدفاع عن وجهـة نظر الإدارة المتبناة ولو كان رأيه يخالفها ، ويشابه ذلك نظام الإدارة الأمريكيـة الذي ينص على ضرورة أن يدافع الموظف عن وجهـة نظـر الإدارة إذا كـان القرار اتخذ ضمن الأطر الصحيحة بدون الحاجـة إلى التصريح ببيـان آرائـه المخالفة لذلك الرأي، ولكنه غير مطلوب منه تحت أي ظرف ، الشهادة بأي آراء

[46] تصر صحيح مسلم : 1225 .

تخالف رأيه أو الحقائق المتوافرة لديه (Graham , 1974) ، كما يتيح نظام الإدارة الأمريكية إمكانية تخطي رئيسه في إبداء رأيه المعارض وذلك للرئيس الأعلى أو لجهة حكومية أخرى ذات علاقة إذا كان يعتقد أن هناك:

1 - خطأ في موضوع عام مهم.
2 - إذا كان القرار المتخذ مبنياً على مصلحة شخصية أو عدم عدالة
3 - إذا كانت طبيعة الموضوع وأهميته تستحق المخاطرة بالوظيفة) Graham , 1974: 92) .

والطاعة في المعروف لا تعني أن الموظف لا يستطيع إبداء وجهة نظره، أو لا يعتز برأيه ما دام قد وصل إليه دون هوى أو تحيز . ولكن عليه أن يبدي رأيه في وضوح وأدب، ودون تجاوز لحدود الاحترام كما قال تعالى : (وقولوا للناس حسنا) سورة البقرة، آية 83 . وينص نظام الخدمة المدنية السعودي على أنه يجب على الموظف احترام رؤسائه، وأن يوقرهم، وأن يلتزم حدود الأدب والاحترام في مخاطبتهم ومعاملتهم ، وإن كان هذا الواجب لا يحول بين الموظف وحقه في الشكوى، ومطالبته رؤساءه بما يراه حقاً له (الصواف ، 1994 : 19) .

9- عدم الخروج على كرامة الوظيفة وشرفها :

إن الموظف المسلم مطالب بالابتعاد عن الإتيان بسلوكيات أو أفعال تتناقض مع كرامة الوظيفة وشرفها، سواء كان ذلك في محل العمل أم خارجه ، وهو مصداق لقوله صلى ا عليه وسلم : " دع ما يريبك إلى مالا يريبك ، فإن الصدق طمأنينة والكذب ريبة " [47]، وقد نص نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية (أحمد، 1411هـ : 63-64) والكويت (الطبطبائي، 1983 : 258-260) على أن يترفع الموظف عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة ، سواء كان ذلك محل العمل أم خارجه ، وهذا يتفق مع ما اتجهت إليه هيئة التأديب في المملكة العربية السعودية ، من ضرورة أن يكون الموظفون

---

[47] صحيح ا امع الصغ : 3373 .

العاملون في المرافق العامة الحساسة ، على درجة عالية من الالتزام والإخلاص والابتعاد عن مواطن الشبهات والريبة وكل ما يثير الشك فـي حسـن سـمعتهم وطيب خصالهم (الصواف ، 1994 : 19-20) .

وإن لم يكن هناك تحديد واضح لمثل هذه الأفعال أو السلوكيات ، إلا أن أي سلوك غيرُ مرضٍ من الموظف، لا بد أن يقيم بحسـب الظـروف السـائدة، والوظيفة التي يحتلها، وخطورة السلوك المعيب على ثقة الجمهور فيما أسنـدت إليه من مسؤولية ، وفي ذلك يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " البر حسـن الخلق والإثم ما حاك في صدرك وكرهت أن يطلع عليه الناس " [48].

وهذه الصفات تعتبر صفات عامة وتزداد أهميتها والالتـزام بهـا كلمـا زادت مسؤولية الموظف وارتقت درجته الوظيفية ، كما تـزداد أهميـة بعـض الصفات كالأمانة في بعض الوظائف المرتبطة بالنواحي المالية ، كما قـال ابـن تيمية : إذا كانت الحاجة في الولاية إلى الأمانة أشد ، قـدم الأمين مثل حفـظ الأموال ونحوها (ابن تيمية ، 1986 : 34) ، ويعطينا ابن تيمية أسس ربط الوظيفة بالصفات اللازمة عندما يقول : والمهم في هذا الباب (أي التولية في الوظـائف العامة) معرفة الأصلح، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصد الولاية ومعرفـة طريـق المقصود، فإذا عرفت المقـاصد والوسائل تم الأمر(ابن تيمية، 1986: 37)، ولذلك فقد اهتمت هيئة التأديب في المملكة العربية السعودية ببيان أن بعـض المرافـق العامة لها حساسية خاصة، ووضع متميز، واتصال وثيق بالجمهور ، مما يتطلب من الموظفين التابعين لمثل هذه المرافق أن يكونوا على درجـة عاليـة مـن السلوك القويم والحرص على أداء الواجب والابتعاد عن مواطن الريـب ، درءاً للشبهات (الصواف ، 1994 : 19-20) .

إن مثل هذه الصفات الأساسية ، قد يصعب فـي بعـض الأحيـان ، اجتماعها في شخص واحد ، فالناس كما قال صلى الله عليه وسلم : " تجـدون الناس كإبل مائة ، لا يجد الرجل فيها راحلة " [49]. ولذلك فإنه عادة من الـندرة

---

[48] مختصر صحيح مسلم : 1794 .
[49] صحيح البخاري : 6498 و مختصر صحيح مسلم : 1752 واللفظ لمسلم .

أن تجتمع صفة القوة والإتقان وصفة الأمانة في شخص واحد ، ولذلك كان عمر بن الخطاب - رضي ا عنه - يشكو إلى ا " جلد الخائن وعجز الثقة " (ابن الجوزي : 121) . وفي ترجيح المؤهلات المناسـبة لكل وظيفة : يقـول ابـن تيمية " فالواجب في كل ولآية ، الأصلح بحسبها ، فإذا تعين رجـلان أحـدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة ، قدم أنفعهما لتلك الولاية وأقلهما ضـرراً فيهـا (ابن تيمية ، 1986 : 29).

ولذلك فقد دعا ابن تيمية رحمه ا إلى اختيار الأمثل فالأمثل فـي كـل منصب بحسبه، وإذا فعل ذلك (أي الإمام أو المسـؤول) ، فقد قام بالواجـب ، وإن اختل بعض الأمور بسبب من غيره، فإن ا تعالى يقول ﴿ **فاتقوا ا ما استطعتم**﴾ سورة التغابن، آية 16. وينبغي أن يعرف الأصلح في كل منصب ، فإن الولايـة لهـا ركنان القوة والأمانة (ابن تيمية ، 1986 : 25-26) .

وما ذكرت مـن صفات مهمة من وجهة النظر الإسلامية لها ما يشابهها فيما توصل إليه العديد من المؤلفين الغربيين حول الصفات المهمة في الموظفين أو القادة . فقد ذكر جاي (Guy in Cooper : 1994) عشر صفات ، هـي: الرعايـة بالموظفين ، الأمانة ، المسؤولية ، عدم إخلاف الوعد ، الحرص على الإتقـان، الولاء ، العدالة ، المروءة ، احترام الآخرين ، وجود المسؤولية المدنيـة تجـاه المجتمع .

3-1 طلب الإمارة أو الرئاسة :

ولعل من المبادئ الهامة في الإسلام الزجر عن طلب الإمارة والتوليـة على العمل العام ، وفي ذلك قال صلى ا عليه وسلم : " ليودن رجل أنه خر من الثريا ، وأنه لم يل من أمر الناس شيئاً "[50]، ولعل هذه من الأمور التي ينفرد بها الإسلام ، حيث ندر أن تجد في أدبيات الإدارة العامة مثل هذا الزجـر عـن الحرص على الوظيفة ، ولعل إحدى المشاكل التي تعاني منهـا الإدارة العامـة وجود أشخاص مسؤولين ذوي كفاءة متدنية يستميتون في البقاء في المنصـب،

[50] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 5360 .

ولا يودون أن يتزحزحوا عنه، ولا يسمحون لغيرهم من الأكفاء بالوصول إليه . ولذلك فقد أكثر الرسول صلى ا عليه وسلم في التغليظ على من طلب الإمارة وحرص عليها ، كما قال صلى ا عليه وسلم يوما لأصحابه " إن شئتم أنبـأتكم عن الإمارة ، وما هي ؟ أولها ملامة ، وثانيها ندامة، وثالثها عذاب يوم القيامة ، إلا من عدل " [51].

فالإسلام وإن زجر عن الإمارة والقيام بها ، إلا أن ا سبحانه وتعـالى يعطي الأجر الجزيل لمن قام بحقها إخلاصاً له سبحانه وتعالى، وخدمـة لعبـاده المؤمنين ، وفي ذلك يقول صلى ا عليه وسلم : " العامل بالحق على الصدقة ، كالغازي في سبيل ا عز وجل حتى يرجع إلى بيته " [52].

وللإمام الذي يعدل وهو أهل للولاية ، فضل عظيم تظاهر عليه العديـد من الأحاديث الصحيحة، منها قوله صلى ا عليه وسلم : " إن المقسطين عند ا على منابر من نور ، عن يمين الرحمن عز وجل ، وكلتا يديه يمـين ، الـذين يعدلون في حكمهم وأهليهم وما ولُوا " [53].

والخدمة العامة في الإسلام تعتبر تكليفاً لا تشريفاً، ولـذلك، فـإن مـن أوكلت إليه مسؤولية الوظيفة من غير سؤال منه، أعانه المولى جل وعلا عليهـا كما ورد في توجيه الرسول صلى ا عليه وسلم للصحابـي عبد الـرحمن بـن سمرة رضي ا عنه، وكان صلى ا عليه وسلم قد قال له – رضي ا عنه -: " يا عبد الرحمن لا تسأل الإمارة ، فإنك إن أعطيتها عن مسـألة وكلـت إليهـا (أي لم تعن عليها) ، وإن أعطيتها عن غير مسـألة أعنت عليها " [54]. كما على الأمير أو المسـؤول أن يعرف من يولى العمل فيتحرى فيه أهل القوة والأمانـة وألا يخاف في ا لومة لائم في عدم تولية أحب الناس إليه إذا كان غيـر قـادر على القيام بحقها . ومن أمثلة ذلك ما قاله الرسول - صلى ا عليـه وسـلم - لأبي ذر - رضي ا عنه - وكان أبو ذر- رضي ا عنه - قد قال : يا رسول

---

[51] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 1433 .
[52] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 3996 .
[53] تصر صحيح مسلم : 1207 .
[54] صحيح البخارى : 6622 و تصر صحيح مسلم : 1202 .

ا ألا تستعملني ؟ قال : فضرب بيده على منكب أبي ذر ثم قال : " يا أبـا ذر إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها خزي وندامة ، إلا من أخذهـا بحقهـا وأدى الذي عليه فيها " [55].

ويحرص الإسلام على عدم تولية الأمر أو المسؤولية من يطلبها حتى لا تكون الخدمة العامة مكسبا، أو أن يتولاها من ليس بقادر عليها ، لـذلك رفـض الرسول صلى ا عليه وسلم تولية من طلب العمل كما حدث عندما جاءه صـلى ا عليه وسلم اثنان من الأشعريين يسألانه العمل فقال : " لن - أو لا - نستعمل على عملنا من أراده " [56]. ويقول المهلب في ذلك : لما كان طلب العمالـة دالاً على الحرص ابتغى أن يحترس من الحريص (ابن حجر :440/4) .

وعدم تولية من يحرص على العمل أو الإمارة لا يتنافى مـع المنافسـة على الوظائف أو المهام الشاغرة ، فالحرص على تولي المسؤولية وبخاصة في بعض المجالات ، قد يؤدي إلى استخدام بعض الأساليب كالوسـاطة والمحسوبية للوصول إلى سدة المسؤولية، وهي تتنافى والمبدأ الإسلامي في هذا الخصوص ، أما المنافسة على الوظائف ضمن معايير واضحة فهي من باب توليـة الأصـلح فالأصلح، من خلال الاختبار النظري والعملي . والتوجيه الإسلامي يتفـق مـع الأدبيات العلمية بهذا الخصوص ، من حيث أن تكون هناك منافسة ومقارنة مبنية على المواصفات المطلوبة، ومن ثم يختار المـدير أو الأميـر ، مـن يحملـه المسؤولية بناء على معايير دقيقة من الأمانة والكفاءة .

والنهي العام عن طلب المسؤولية والحرص عليها ، لا يعني أن الموظف لا يبدي ما لديه من إمكانات ومؤهلات في حالة توافر وظيفـة ذات مسـؤولية كبيرة ويرى في نفسـه الكفاءة والأهلية لذلك ، ويمكن للموظف الذي يرى فـي نفسه القدرة التعريف بهذا الأمر بعدة أساليب، سواء بالتلميح أم بالتصريح عنـد وجود ضرورة لذلك ، كما أنه في ظروف محددة ، يمكن للمـرء المسـلم أن يتجاوز التعريف بكفاءته إلى طلب الإمارة نفسها، بدون استخدام أي أساليب غير

(55) تصر صحيح مسلم : 1204 .
(56) تصر صحيح مسلم : 1205 وصحيح البخارى : 2261 .

مقبولة شرعاً كما ورد في قصة يوسف عليه السلام عندما وجد أن الظروف الاقتصادية في مصر تتطلب رأياً حازماً وإدارة دقيقة وأمانة رفيعة ، فقد وجد يوسف - عليه السلام - في نفسه الكفاءة لذلك فخاطب العزيز﴿ **قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم** ﴾ سورة يوسف، آية 55. وهذا الأمر يدل على أنه يجوز للمؤمن - في حالات استثنائية - إذا ظن أنه إذا دخل في أمر من أمور السلطان ينشر الحق ويرفع الظلم ، فله أن يطلب ذلك لنفسه، وأن يصف نفسه بالأوصاف التي ترغب في توليته المسؤولية . وقول يوسف - عليه السلام - حفيظ عليم أي أمين على هذه الأموال عالم بوجوه جمعها وتفريقها ومصالحها .

ومما يدل على جواز تعريض الإنسان أو تعريفه بمؤهلاته التي لديه والتي تتناسب مع وظيفة معينة، عدم استنكار الرسول صلى الله عليه وسلم لأحد الأنصار عندما أراد طلب العمل وعرض نفسه للعمل . فقد جاءه صلى الله عليه وسلم رجل (من الأنصار) فقال : يا رسول الله استعملت فلاناً ولم تستعملني، فقال صلى الله عليه وسلم:" إنكم سترون بعدي أثرة، فاصبروا حتى تلقوني" [57]. أي إنكم سترون بعدي كثرة الاستئثار بالحظوظ الدنيوية وكثرة المال الذي قد يغري بنقض الأمانة ، فلذلك لا بد من الصبر .

والتشديد في مسألة طلب الولاية ، ينبع من أنها أمانة ولأنها خزي وندامة إلا من قام بحقها وحرص على أدائها ، ونظراً لأهمية الأمانة وتكالب الناس على الإمارة وعدم حرصهم على أمانة القيام بحقها ، فقد جعلها صلى الله عليه وسلم علامة من علامات الساعة فقال : " فإذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة ، قال كيف إضاعتها ؟ قال : إذا وسد (أي أسند) الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة " [58]. وإسناد الأمر إلى غير أهله ، إنما يكون عند اتباع الهوى وفساد الرأي وغلبة الجهل .

وزجر الإسلام عن طلب الإمارة ، تشابهه في العصر الحديث دعوة بعض النظريات إلى حياد البيروقراطية وعدم دخولها في العمل

---

[57] صحيح البخارى : 7057 .
[58] صحيح البخارى : 59 .

السياسي. ويرى البعض أن تسييس البيروقراطيـة قد مهـد الطريـق للفسـاد الإداري (Hope, 1985 : 2) ، وقد أدى هذا الفساد إلى فقدان الثقة فـي الجهـاز الحكومي . واستعادة الثقة تتطلب أفراداً على مستوى عالٍ من أخلاق العمل مـع الحرص على الحياد والعدالة والأمانة(Dwivedi, 1987: 47) وهذا مـا يـدعو إليـه الإسلام في أخلاق العمل.

ونظراً لأهمية الحافز في مجال رفع الخدمة العامة والعمل الحكومي مع أثره المهم في القضاء على الانحراف الإداري ، فسيتم في الفقرات التالية بيـان نظرة الإسلام إلى الأجر على الخدمة العامة .

4-1 **الأجر على الخدمة العامة :**

فالموظف في القطاع العام وكذلك القطاع الخاص كالأجير، عليه واجبات وله حقوق، ومنها المردود والحافز المالي ، ولذلك قالت ابنة النبي شعيب عليـه السلام لأبيها عندما اقترحت أن يعمل عندهم نبي ا موسى عليه السـلام بـأن يستأجره قال ا عز وجـل: ﴿ **يا أبت استئجره إن خير من استئجرت القـوي الأمـين** ﴾ سورة القصص، آيـة 26. كما أوصى صلى ا عليه وسلم بحسـن أداء الأجير لحقـه كنوع من الحافز الآنى عندما قال : " أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه "[59]، وكان أصحابه صلى ا عليه وسلم قد فهموا أهميـة الحافز والأجر فـي إبعاد الخيانة عن العمالة والولاة ، فقد قال أبو عبيده لعمر بن الخطاب - رضي ا عنهما جميعاً ، عندما اختار الصحابة لتولي الولايـات : دنسـت أصـحاب الرسول صلى ا عليه وسلم. فقال له عمر : يا أبا عبيدة إذا لم أسـتعن بأهـل الدين على سلامة ديني فبمن أستعين ؟ فقال لـه أبو عبيدة : أما إذا فعلت فأغنهم بالعمالة (أي بالأجر الجزيل) عن الخيانة.

ومن الأمور المهمـة في الخدمـة العامـة في الإسـلام هـي كفايـة الأجر والثواب في مقابل العمـل وحجمه ومسؤوليته، ويؤكـد هـذا الأمـر العـديد من الدراسـات التي تدل على العلاقة بين قلة الأجـور والفساد الإداري

---

[59] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 1066 .

(Strait , 1995 : 12-13) . وفي بيان هذا الأمر قال صلى ا عليه وسـلم : " مـن كان لنا عاملاً ، فلم يكن له زوجة ، فليكتسب له زوجة ، فإن لم يكن لـه خـادم فليكتسب له خادما ، فإن لم يكن لـه مسكن ، فليكتسب مسكناً ، ومن اتخذ غيـر ذلك فهو غال أو سارق " [60]. وكان أبو بكر – رضي ا عنـه – لمـا بويـع بالخلافة ، قابله عمر بن الخطاب – رضي ا عنه – وهو ذاهب إلى السـوق فقال عمر : أين تريد . قال : إلى السوق . قال: تصنع ماذا وقـد وليـت أمـر المسلمين ؟ قال : فمن أين أطعم عيالي ؟ قال : انطلق يفرض لك أبو عبيـدة . فانطلقـا إلى أبي عبيدة . فقال : افرض لك قوت رجل مـن المهـاجرين لـيس بأفضلهم ولا أركسهم (أي أقلهم) وكسوة الشـتاء والصيف وإذا خلقـت شـيئاً رددته وأخذت غيره . ففرض له كل يوم نصف شاة ومـا كسـاه مـن الـرأس والبطـن . وفي رواية أخرى قال لهم أبو بكر - رضي ا عنه - لما استخلف وجعلوا له ألفين. قال : زيدوني لأن لي عيالاً وقد شـغلتموني عـن التجـارة ، فزادوه خمسـمائة (الكتاني : 5/1) . أما عمر بن الخطاب - رضي ا عنه - فقد فصل فيما يستحقه من عماله فقال : " أنا أخبركم بما اسـتحل : أحـج وأعتمـر رحلتي الشتاء والقيظ ، وقوتي وقوت عيالي كرجل من قريش ليس بـأعلاهم ولا أسفلهم " (ابن حجر : 151/13) . وهذه الحوادث تدل على أن من حقوق الموظف العام ، التفاهم مع رب العمل أو الدولة على تحديد أجر مناسـب لعمله والخدمة التي يقدمها، وخاصة أنه في معظم قوانين الخدمة المدنية وأنظمتها يطلب منـه الامتناع عن القيام بأى أعمال تجاريـة أو غيرها خارج نطاق العمل الحكومي (أحمد ، 1411هـ : 78) (والطبطبائي 1983 :254) .

ومثل الموظف العام في نظرته إلى المال العام والإنفاق منه مثـل ولـي اليتيـم، ينفـق منه بقـدر الحاجة وعليه أن يتعفف عما هو زائد عن الحاجـة، كما قال سبحانه وتعالى : ﴿ **ومن كان غنيا فليستعفف ومن كان فقيرا فليأكـل بـالمعروف** ﴾ سورة النساء، آية 6. كما قال صلى ا عليه وسلم لعمر بن الخطاب – رضي ا عنه – عندما رد العطـاء الذي أعطاه – صلى ا عليه وسلم – أجرا لعمالته : " ...

---

[60] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6362 .

خذه فتموله وتصدق به ، فما جاءك من هذا المال وأنت غيـر مشـ ـرف (أي متطلع) ولا سائل ، وإلا فلا تتبعه نفسك " [61]. وفي طلب المال ، اتفق العلمـاء على النهي عن طلبه لغير الضرورة، وقيل يباح بثلاثة شروط : ألا يذل نفسـه ، وألا يلح في السؤال وألا يؤذي المسؤول (ابن حجـر : 152/13) . وكان صلى ا عليه وسلم في الجانب الآخر ، قد نهى عن الغلول، وخاصة في الأموال العامـة وعظّم عقوبته ، وقال لهم : " لا ألفين أحدكم يجيء يوم القيامة على رقبته بعيـر له رغاء ، ويقول يا رسول ا أغثني ، فأقول: لا أملك لك شيئاً قد أبلغتك " [62] والغلول كان يستخدم فيما أخذ من الغنيمة بغير وجه حق ثم اسـتخدم فـي كـل خيانة، كما قال صلى ا عليه وسلم : " من استعمـلنا منكم على عمل ، فليجـئ بقليله أو كثيره ، فما أوتي منه أخذ ، وما نهي عنه انتهى " [63].

5-1 **الرشوة والهدية :**

إن من أهم مبادئ الخدمة العامة التي تزداد أهميتها في هذا العصر ، هو البعد عن الرشوة ، وأوضح مثال على ذلك حديث الرسول صلى ا عليه وسلم " لعنة ا على الراشي، والمرتشي " [64]. ولعظم هذا الأمر ، فقد نهى ا سبحانه وتعالى المؤمنين عن إتيانه بقولـه: ﴿ **ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بهـا إلـى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون** ﴾ سـورة البقـرة، آيـة 188. ومـن الذنوب التي شـدد ا سـبحانه وتعالى على بني إسـرائيل أخذهـم الرشـوة، قال تعالى: ﴿ **فبظلم من الذين هادوا حرمنا عليهم طيبات أحلت لهم وبصدهم عن سبيل ا كثيراً وأخذهم الربا وقد نهوا عنه وأكلهم أموال الناس بالباطل واعتدنا للكافرين منهم عذاباً أليماً** ﴾ سورة النساء، آية 161. كان اليهود يستخدمون الرشوة ويأخذون السحت، فشدد ا – عـز وجل - عليهم في الدنيا بحرمانهم من الطيبات وفي الآخرة بالعذاب الأليم (صديق حسن خان :407/2) .

---

[61] صحيح البخاري رقم : 7163 .
[62] تصر صحيح مسلم : 1213 .
[63] تصر صحيح مسلم : 1214 .
[64] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 4990 .

ويدخل ضمن الرشوة ، إعطاء الهدايا إلى العمال وولاة الأمر . فهـدايا العمال تعتبر من الغلول كما يـدل على ذلك حديث ابن اللتبية عن أبـي حميـد الساعدي رضي ا عنه قال : " استعمل النبي صلى ا عليه وسلم رجـلاً مـن الأزد يقال له ابن اللتبية على الصدقة ، فلما قدم قال : هذا لكم وهذا أهدي لـي . قال (صلي ا عليه وسلم) : فهلا جلس في بيت أبيه – أو بيت أمه – فينظـر أيهدى له أم لا ؟ والذي نفسه بيده لا يأخذ أحد منكم شيئا إلا جاء به يوم القيامـة يحمله على رقبته ، إن كان بعيراً له رغاء ، أو بقـرة لها خوار،أو شاة تيعر – ثم رفع بيده حتى رأينا عفرة (بياض) إبطيه – اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت . ثلاثا "[65]. كما أوصى صلى ا عليه وسلم ، عبادة بن الصات رضي ا عنه عندما أرسله على الصدقة فقال له : " اتق يا أبا الوليد أن تأتي يوم القيامة ببعير تحمله على رقبتك ، له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة لها ثغـاء" [66]. وأي هدايا تعطى إلى العامل ، كما يقول ابن بطال: تجعل في بيت المال، وإن العامل لا يملكها إلا إن طلبها له الإمام (صديق حسن خـان :220/5) . وفي توضيح ذلك يقول صلى ا عليه وسلم : " هدايا العمال غلول "[67]. وفي بيان عقوبة الغلول قال ا سبحانه وتعالى : ﴿ **ومن يغلل يأت بما غل يوم القيامة ثم توفى كل نفس مـا كسـبت وهم لا يظلمون** ﴾ سورة آل عمران، آية 161.

ويختلف الحكم على الهدايا إلى العمال سواء كانت بصفتهم الوظيفيـة أو الشخصية، باختلاف القيم السائدة وأعراف المجتمع . يقول الخليفة عمر بن عبـد العزيز رضي ا عنه (في تغير الزمان) : " كانـت الهدية في زمن الرسـول صلى ا عليه وسلم هدية واليوم رشوة " (ابن حجر : 221/5) . وهي طرف من قصة عندما اشتهى عمر بن عبد العزيز – رضي ا عنه – التفاح فلم يجد فـي بيته شيئاً يشترى به ، فركب معه أصحابه ، فتلقاه غلمان الدير بأطباق التفـاح ، فتناول واحدة فشمها ثم رد الأطباق فقيل له في ذلك فقال : لا حاجة لـي فيـه ، فقلت (أي فرات بن مسلم، وهو أحد أصحابه) : ألم يكن رسول ا صـلى ا

---

[65] صحيح البخارى : 2596 .
[66] سلسلة الأحاديث الصحيحة : 857 .
[67] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6898 .

عليه وسلم وأبو بكر وعمر – رضي الله عنهم – يقبلون الهدية ؟ فقال : إنها لأولئك هدية وهي للعمال بعدهم رشوة (ابن حجر :220/5) . وهي مصداق لقوله صلى الله عليه وسلم " الهدية إلى الإمام غلول " [68]. والرشوة كما قال ابن العربي: " كل مال دفع ليبتاع به من ذي جاه عوناً على ما لا يحل " (ابن حجر: 221/5) . ويدخل ضمن الرشوة ، ما يأخذه بعض الناس فيما يقومون به من أعمال الحكم والإدارة وهو السحت، ويقول ابن سيرين : السحت الوارد في القرآن الكريم هو الرشوة في الحكم (ابن حجر :403/4-404) .

وقد أشير في مقدمة الكتاب إلى انتشار الفساد الإداري في جميع الدول، وعلى مختلف القطاعات في القطاع الحكومي أو الخاص . ولم يقتصر الفساد على مستوى الدولة أو الوطن بل وصل إلى عقر المنظمات الدولية كالأمم المتحدة , فقد أعلن ناطق رسمي في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن المنظمة دفعت ستة ملايين دولار زيادة عن التكلفة المقررة، وذلك نتيجة لوجود اضطرابات في المعاملات المالية في العقود التي تم توقيعها لبناء مساكن في ثمانية دول إفريقية ودولة آسيوية واحدة (Newsweek , 17/3/1997) .

وأما أكثر قضايا الفساد ألماً ، فهو أن يصل الفساد إلى قطاع مناط به الأمن كرجال الشرطة. فقد أعلن في استراليا عن حملة لتطهير رجال البوليس الذين أصابهم الفساد الإداري بعد إلقاء القبض على مجموعة منهم يتقاضون رشا ويتعاملون بالمخدرات ويسهلون أمر الفاسدات (The Economist, 22/3/97).

ومع أن هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد الإداري ، إلا أنه يمكن تلخيصها في خمسة أسباب رئيسة (Hope , 1985 : 2-4) :

1- غياب معايير لأخلاق العمل في القطاع الحكومي .
2- ازدياد سوء الأوضاع الاقتصادية، مما يوفر البيئة المناسبة لانتشار الفساد الإداري .
3- غياب القدوة والالتزام من القيادات السياسية .
4- اتساع دور الدولة في تقديم الخدمات .

---

[68] حديث صحيح من صحيح الجامع الصغير : 6931 .

5- تأثير القيم والأخلاق الاجتماعية التي تشجع على الانحراف وتفضيل الأقارب.

للرشوة تأثير سلبي على النمو الاقتصادي بالإضافة إلى أثرها السلبي المعنوي على الأخلاق، فالرشوة تؤدي إلى توجيه الموارد لأكثر الراشين إنفاقاً بدلاً من أن يكون لأقل المتعاقدين كلفة. أي أن الموارد المالية تذهب إلى المرتشين بدلاً إلى أقل المقاولين سعراً، وبالتالي، فإنها تمثل زيادة كلفة على خزانة الدولة والمواطنين. كما أن انتشار الفساد الإداري ، في معظم الأوقات يؤدي إلى أن تكون المواد والخدمات المقدمة في مستوى غير جيد ولا مناسب بالنسبة لعموم المواطنين ، وإضافة إلى ذلك ، فإن انتشار الفساد الإداري يؤدي إلى عدم العدالة حيث ليس كل مقاول أو شركة تحصل على نفس الميزات التي تحصل عليها الشركة الأخرى . وعموماً فإن الرابح في أي عملية فساد إداري هم أصحاب المصالح الخاصة، بينما الخاسر هو الشعب والمصلحة العامة .

وقد حاولت إحدى الدراسات العملية ، تحديد أثر الفساد من الناحية الرقمية (Mauro, 1995) في المجالات المالية والاقتصادية . وقد وجدت الدراسة أنه كلما زاد معدل الفساد الإداري في بلد، قل نمو معدل الفرد من الدخل القومي، كما وجدت أنه كلما قل معدل الفساد، زاد تدفق الاستثمارات الخاصة، وتزايد تدفق رؤوس الأموال إليها وتحسن الوضع الاقتصادي ، كما خلصت الدراسة إلى أن الموارد الموجهة إلى التعليم والصحة تقل بزيادة معدل الفساد الإداري، ولذلك فقد انتهت الدراسة إلى وجود آثار سلبية عديدة لانتشار الفساد الإداري.

ومع حرص الإسلام على التغليظ على المرتشي ، فإنه كذلك غلّظ العقوبة على الجانب الآخر من المعادلة وهو الراشي ، فقد قال صلى ا عليه وسلم : " لعن ا الراشي والمرتشي في الحكم " [69].

ولذلك كان صلى ا عليه وسلم يطلب من المسلمين أن يتركوا الأمراء والمسؤولين، فلا يشغلوهم بما لا ينفع، أو يستميلوهم بالحرام ، وفي ذلك قال

---

[69] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 4969 .

صلى ا   عليه وسلم : " هل أنتم تاركـو لي أمرائي ؟ إنما مثلكم ومثلهم كمثـل رجل استرعى إبلاً أو غنماً فرعاها ، ثم تحين سقيها فأوردها حوضاً ، فشرعت فيه ، فشربت صفوه ، وتركت كدره ، فصفوه لكم وكدره عليهم " [70].

ولتغلغل الرشوة في المجتمعات المعاصرة ، فقد حرصت كثير من الدول العربية والإسلامية على محاربتها وعلى سبيل المثال لا الحصر، فقد أصـدرت المملكة العربية السعودية ، نظام مكافحة الرشوة، كما أسسـت أجهـزة أمنيـة لتتبعها والقضاء عليها . ويعرف النظام السعودي لمكافحة الرشوة ، المرتشـي ، بأنه كل موظف عام طلب لنفسـه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعـداً أو أعطيـ ـة ليؤدي عملاً من أعمال وظيفتـه أو يزعم أنه من أعمال وظيفته ولو كان هـذا العمل مشروعاً ولا يؤثر في قيام جريمة الرشوة اتجاه قصد الموظف إلى عـدم القيام بالعمل الذي وعد به ، كما ينص النظام في مادته الرابعة أنه يعد في حكـم المرتشي ، كل موظف عام أخل بواجبات وظيفتـه بأن قام بعمل أو امتنع عـن عمل من أعمال تلك الوظيفة نتيجة رجاء أو توصية أو وساطة .

كما أصدرت دولة الكويت قانوناً بشأن حماية الأموال العامة [71]، يهدف إلى تعزيز رقابة الدولة الشـرعية على الأموال العامة مـن خـلال الرقابـ ـة الحكومية والشعبية الجادة وتغليظ العقوبات على المخالفين حتى تصل إلى الحبس المؤبد، كما يعطى القانون سلطة تتبع الأموال المستولى عليها بغير وجه حـق ، سواء في داخل الكويت أو خارجها ، ويركز القانون على نص دسـتوري بـأن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجبة على كل مواطن، كما يقدم تعريفاً محـدداً لماهية الأموال العامة وينص على تتبع هذه الجريمة ولو وقعـت خـارج دولـة الكويت .

6-1 **الخلاصـة** :

[70] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6902 .

[71] قانون رقم 1 لسنة 1993 بشأن اية الأموال العامة .

إن الحكومة المركزية أو النظام البيروقراطي يكون عادة مثالياً كما قـال ماكس وبر (Max Weber) عندما يحتوى مزيجا من ثلاثة أسس، وهـي، احتـرام القانون ، والرقابة الاجتماعية الرشيدة، والتدرج في السلطات ، والمتأمـل فـي الشريعة الإسلامية يجد أنها ركزت على هذه الأمور الثلاثة مع إضـافة مبـادئ مهمة للرقابة الذاتية للفرد، ودعم العدالة، وتقديم نظام أخلاقي، وربط كـل هـذه الأمور برقابة ا عز وجل .

ويظهر هذا الفصل وبكل وضوح ، دور الدين الإسلامي في تحديد أهمية الخدمة العامة مع بيان المتطلبات الأساسية للعامل فيها ، فالخدمـة العامـة فـي الإسلام مرتبطة بأجر الآخرة كما هي مرتبطة بحـافز الـدنيا ، ودراسـة هـذا الموضوع تعطي المدخل المناسـب للتعرف على أخلاق العمـل وكيفيـة رفـع مستواه.

كما يوضح الفصل أن عملية التغيير في أخلاق العمل وأنمـاط السـلوك الإداري ، هي عملية تغيير شاملة ، وعادة لا يكون هناك تغيير علـى مسـتوى الفرد أو على مستوى المنظمة، ما لم يكن تغيير إيجابي مسـتمر فـي البيئـة المحيطة بجهاز الخدمة العامة ، وهذا التغيير الإيجابي يحدث من خلال غـرس المبادئ الدينية السليمة، ومساندة التربية الأسرية القويمة وتوفير التعليم المناسـب والتدريب المستمر الشامل على أخلاق العمل والتعامل الـواعي المخلـص مـع المشكلات المرتبطة به ، ويجب عدم تجاهل الحاجة إلى وجود بعـض العوامـل التنظيمية اللازمة للتقليل من مظاهر عدم الالتزام بالسلوك الأخلاقـي للموظـف العام ، ومن أمثلة هذه العوامل: وجود حوافز مادية ومعنوية مناسبة ، العدالة في المعاملة ، وجود البناء التنظيمي والمنهاج والبيئة الإدارية الملائمـة ، وحسـن تطبيق العقوبات التأديبية .

الفصل الثاني

إعداد الموظفين لأخلاق العمل وأهميته في الإدارة

كما ذكر في الفصل الأول ، فإن الإسلام يعطي اهتماما كبيـرا للعمـل وأدائه على أكمل وجه وبخاصة في مجال الخدمة العامة ، ولكن حتى نسـتطيع تحقيق هذه المعاني في الحياة اليومية للمسلمين في الوقت الحاضر ، فلا بد مـن تحليل المشكلات التي تعاني منها الإدارة وخصوصاً الحكوميـة ، والإدارة فـي الدول والمجتمعات العربية والإسلامية تواجه في الوقت الحاضـر ، مشـكلات عديدة منها تدني تأهيل العاملين فيها، وانخفاض المستوى التعليمـي والتـدريب لموظفيها وقلة الفاعلية الإدارية وغيرها من التحديات الكبيرة ، ولئن حظيت هذه الأمور بما تستحقه من اهتمام الباحثين وعنايتهم في العلوم الإدارية ، إلا أن البعد الأخلاقي وأهميته في تحسين فاعلية الإدارة ، لم يكن له منها نصـيب واضـح، وقدر بارز وهو ما يسعى المؤلف إلى التركيز عليه في هذا الكتاب .

وتتعاظم أهمية البعد الأخلاقي في الإدارة لدى الدول الإسلامية مـن أن التغير السريع والضخم في أنماط حياتها وطرائق معيشتها ، قد أدى إلـى تغيـر جذري في أخلاقها وقيمها الاجتماعية بصورة متنامية ، مما لم يدع مجالا ليتشكل غيرها من القيم الاجتماعية المناسبة أو أخلاق العمل الإيجابية ، وبالتالي فلم تكن هذه المجتمعات في مجال أخلاق العمل ، أرضاً قطعت ولا ظهرا أبقت ، فمـثلا قيمة العمل كفريق واحد كانت موجودة في الماضي وذلك نظرا لصعوبة الحيـاة والظروف البيئية ولأمر الدين الإسلامي بالتعاون على البر والتقوى ، ولكن مـع تغير المجتمعات الإسلامية وضعفها وخاصة في العلاقات العائلية والاجتماعية ، تلاشت هذه القيم ولم تحل محلها قيم إيجابية مماثلة أخرى مثـل العمـل ضـمن مجموعات الضغط، أو أسلوب فرق العمل في الإدارة ، كما أن زيادة الطلب على

الخدمات التي توفرها الدولة وشمولية تقديمها وبالتالي تزايد نفوذ موظفي الحكومة ضمن الإطار الاجتماعي ، مع عدم الوضوح في وظائف الدولة وحدود سلطتها ، قد أبرز الحاجة إلى الإعداد الأخلاقي لمتخذي القرار في الجهاز الحكومي ، نظرا للغموض الذي يكتنف العديد من التوجهات والسياسات الحكومية العامة ، وللاحتمال الكبير لإساءة استخدام السلطة في ظل غياب الرأي العام المؤثر وضعف الرقابة الإدارية .

ونظرا لأهمية هذا الأمر وأثره على التنمية وعلى تطور المجتمع ، فقد حرصت التشريعات وأهل الحل والعقد على العناية ببعض أخلاق العمل وقيم الخدمة العامة ، من خلال إفراد بنود وضوابط في قوانين وأنظمة الخدمة المدنية سواء في تطبيق العقوبات التأديبية أو تحديد الواجبات والمحظورات السلوكية . أما القطاع الخاص أو القطاع المشترك أو القطاع التطوعي ، فقد كان الاهتمام بأخلاق العمل أقل وضوحاً وتأثيراً وإن برز في الشركات الكبيرة أو المرتبطة بشركات أجنبية من خلال مواثيق العمل أو الأخلاق ، ولكن هذا الاهتمام اقتصر على العلاج ولم يتعداه إلى الوقاية ، من خلال الإعداد الأخلاقي للموظفين الذي سيكون محور هذا الفصل .

وقبيل الولوج في تفاصيل أخلاق العمل ، فقد يكون من المناسب تعريف الدراسات الأخلاقية . ويمكن تعريف الدراسات الأخلاقية بأنها تلك الدراسات التي تسعى إلى البحث عن الإجابة عن الأسئلة المرتبطة بأخلاق العمل مثل ما حدود السلطة ؟ ، ولماذا ولمن تجب الطاعة في العمل ؟ وما حدودها وضوابطها؟. ما المبادئ التي يستهدي بها متخذو القرار في إقرار السياسات العامة ؟ ، وما حدود إفشاء أسرار ومعلومات وظيفية (من قبل الموظف) ، إذا كان من وراء ذلك مصلحة عامة جلية ؟ ، وكيفية التفرقة بين المال العام والمصلحة الخاصة ؟ وكذلك ما مدى شرعية قبول الهدية والمال مقابل تقديم الخدمة ؟ وغيرها من الأسئلة الأخلاقية المهمة . وبالتالي فإن هذا الفصل ليس معنيا بالمشكلات أو القضايا الأخلاقية بمفهومها العام كالاعتداء الجنسي وغيره، مما اصطلح على إطلاق الجرائم الأخلاقية عليه .

وتنبع أهمية دراسات أخلاق العمل في الدول العربية والإسـلامية مـن تأثيرها المباشـر على جملة من الأمور، ولعل أولها دورها في تعظـيم عمليـة التنمية الاقتصادية واستمرارها مـن خلال التوجيه السليم للموارد المالية وحسن إدارتها من دون أي فاقد أو تسرب. وثاني آثارها هي في رفع ثقة المواطنين في الموظفين، وذلك لأن تفشي العديد من الظواهر السيئة وأخلاق العمل السلبية، قد زعزع ثقـة المواطنين في فاعلية القطاع الحكومي أو الخاص في هذه الـدول، ولذا أصبح من الضروري تناول هذا الأمر بالتحليل لتتم من خلاله معالجة مثـل هذه الظواهر السيئة، وبالتالي رفع مستوى أداء العاملين وضمان فاعليتـه فـي عملية التنمية الشاملة. وأخيراً ، فإن انتشار الظلم وعدم العدالة ولد شعوراً مـن الإحباط وعدم العدالة الاجتماعية، مما يعطل طاقـات كثيـرة فـي مجتمعاتنـا الإسلامية، ويدفعها إلى الهجرة إلى دول أخرى غير مسلمة. والإعداد الأخلاقـي المناسب للعاملين له دور كبير في معالجة هذه الظواهر السلبية . كما أن بـروز العديد من الاختلاسات المالية ، وإساءة الأمانة في المجالات المالية والإدارية في بعض الدول، قد ساهم في زيادة الاهتمام بالإعداد الأخلاقي للعامليـن ورفـع مستوى الرقابة الذاتية لهم ، حيث تبين أن إصدار النظم والقوانين بمفردهـا ، لا يوفر الحماية الكافية للأموال العامة، ولا بد من إجراءات موازية ومكملـة لهـا، تطبيقاً للقول المأثور " درهم وقاية خير من قنطار عـلاج " ، كمـا أن الإعـداد الأخلاقي سيساعد أجهزة الرقابة المالية والإدارية في مباشـرتها اختصاصـاتها وتحقيقها أهدافهـا المتوخاة ، حيث التزام هؤلاء الموظفون بوجود رقابة ذاتيـة منهم ، سيرفع من فاعلية رقابة هذه الأجهزة ويساعدها علـى تحقيـق أهـدافها المرجوة .

وتزداد أهمية دراسة هذا الأمر في الدول العربية والإسلامية نظرا لقلـة الدراسات العلمية المتخصصة في هذا المجال ، وخاصة أن العديد من الظـواهر السلبية كالرشوة والفساد – كما تعكس الدراسات عن الدول الأخرى – ناتجة عن فقـدان أخلاق العمل أو عدم الإعداد الأخلاقـي للمـوظفين (Hope, 1985 :3) . إن قيام الدول الإسلامية بالاهتمام بهذه الدراسات الأخلاقيـة ، سـيكون مكمـلا

للاهتمام العالمـي الـذي قـد زاد فـي العقـدين الماضـيين ، بعـد فضـيحة ووتـرجيت في الولايـات المتحدة الأمريكية وتزايد الوعي بأهمية أخلاق العمل (Dwivedi,1987: 37-38; Ancechiarica and Jacobs, 1994:468) ، كما أن تزايد الفضائح المالية وقضايا الفسـاد – كما ذكر في مقدمة الكتـاب – فـي الـدول المتقدمـة كالولايات المتحدة الأمريكية ، وبريطانيا ، وسـنغافورة وألمانيا ، كلها تدل على أن أي ضوابط قانونية أو إدارية لا تكون كافية في القضاء على الفسـاد الإداري أو تعاطي الرشوة، لأنه يتم أحيانا على أعلى المستويات، فمثلا في الهند ، تمـت الدعوة إلى محاكمة رئيس الوزراء ب . ف . ناراسيما راو بتهمة محاولة التأثير على بعض النـواب لعدم التصويت من خلال دفع مبلغ خمسة ملايين روبية لهم (FEER,27/3/97) .

وفي طرح قضايا أخلاق العمل، هناك العديد من المـدارس أو محـاور الرأي (Cooper,1994:15) مثل :

1- تعميق عنصر المواطنة ونظرية الديمقراطية وممارستها .

2- ترسيخ الخصال الحميدة وتأكيدها،وعدم التنازل عنها .

3- تأكيد القيم الأساسية للمجتمع والنظم الدستورية المتفق عليها .

4- تعليم الأخلاق والتدريب عليها .

5- التركيز على العمل ضمن إطار المنظمة ولوائحها ونظمها .

6- اتباع منهج النظرية الفلسفية في الأخلاق .

كمـا يقترح بعض الباحثين التركيز أكثر على خلق المسؤولية في العمل (Cooper, 1994:176).

بما أن الدين الإسلامي لديه كثير مما يمكن تقديمه لإثراء هذه الدراسات الإنسانية في إطارها النظري أو التطبيق العملي ، فإن دراسة هذا الأمر قد يعتبر اللبنة الأولى في هذا الصدد، وتزداد الحاجة إلى مثل هذه الدراسـة فـي الـدول

العربية والإسلامية، نظرا لحاجة الموظفين في ظل التغير الضخم في مجتمعاتهم وفي طبيعة قيمهم، إلى معرفة أخلاق العمل والحدود القانونية لما يخالفها وكذلك تقدير مدى ملائمة بعض الأفعال والتصرفات، ومما يزيد – أيضا – الحاجة إلـى مثل هذه الدراسة من أنها تساعد على توضيح ما هو مسموح به قانونا وما هـو مناسب وماهية المصلحة العامة وكيفية تحقيقها ، كما أن الحاجة إلى مثـل هـذا الإعداد، تنبع من أن معظم المديرين الناجحين فـي بعـض الـدول العربيـة والإسلامية يعزون نجاحهم إلى التـزامهم بـالقيم والأخـلاق (MIERC , 1989) . وبالتالي فإن فاعلية المديرين والمسؤولين في هذه الدول، ستزداد إذا تم إعـدادهم أخلاقيا بصورة مناسبة، وضمن ظروف بيئتهم وتقاليد مجتمعهم .

1-2 **أخلاق العمل والتنمية** :

مع أن الدراسات الغربية زاخرة في مجال الأبعاد الأخلاقيـة للمـوظفين كأهمية الأخلاق في الخدمـة العامـة (Baily, 1974; Dwivedi, 1987:21-25) وتـأثير الفساد على الأداء الإداري ، بما فيها تلك عن الدول النامية التي تتنـاول أهميـة ودور أخلاق الموظف في التنميـة (Jabbra and Jabbra, 1993) أو العـلاقة بـين الفساد الإداري والبيروقراطيـة والنظـام السـياسي (Hope, 1989:2 ; Quah, 1989) ، إلا أن الدراسات العربية والإسلامية قليلة في هذا المجال ما عـدا ما هو مؤلف عن دول الخليج العربية (الصواف ، 1414هـ :8) (العمر ، 1997م :80).

ومع أن أخلاق العمل لها ارتباط كبير بالتنمية واستمرارها في تطـوير المجتمع والدولة، إلا أن المؤسسات العالمية العاملة في مجال التنميـة، كالبنـك الدولي والبنك الآسـيوي للتنمية لم تعط لأخلاق العمل أي اهتمـام، لاعتقـادهم بضآلة دورها في التنمية وقلة أثرها ، ولكن مـع مـرور الوقـت بـدأت هـذه المؤسسات تحرص على تكريس إيجاد أخلاق العمل وتوافرها ومحاربة الفسـاد الإداري ، ضمن اهتماماتها وشروطها التمويلية ، وتفرد بنودا دالة علـى ذلـك ضمن اتفاقياتها مع دولها الأعضاء .

إن السبب في تنامي اهتمام المؤسسات الدولية بالبعد الأخلاقي ناتج عن شعورها بأن العديد من المشاريع والبرامج التي تمولها هذه المؤسسات لم يكتب لها النجاح المتوقع، لوجود أسباب هيكلية واجتماعية كانتشار الفساد الأخلاقي أو الرشوة أو غيرها من الأمور ، وقد أثر انتشار هذه الأمور على زيادة تكلفة المشاريع، وانخفاض جودتها ومواصفاتها، وتقليل الفوائد المتوقعة منها على المجتمع .

وفي هذا الصدد ، فقد كرس رئيس البنك الدولي في خطابه السنوي إلى الدول الأعضاء في سبتمبر عام 1996م على موضوع الفساد الإداري، وكيفية رفع مستوى الشفافية، ووضوح الذمة المالية، والرقابة في الدول الأعضاء في البنك الدولي , وقد وصف رئيس البنك الدولي الفساد الإداري بالسرطان الذي يجب على جميع الدول مواجهته ، ولكن الحلول له يجب أن تنبع من البيئة المحلية ومن التزام القادة والرعية به (World Bank,1996:2) . ومن منظور البنك الدولي، فإن الفساد الإداري الذي هو إساءة استخدام السلطة العامة لمصلحة خاصة ، يؤدي إلى التوجيه غير المناسب للموارد المالية أو يزيد من الكلفة المالية لأي مساعدات مالية في مجال التنمية.

ويحاول البنك الدولي في جهوده لمحاربة الفساد الإداري واستراتيجيته للتقليل منه، أن يهتم بثلاثة محاور أساسية (World Bank , 1996:2) هي :

1- إصلاح السياسة الاقتصادية للدول الأعضاء ، ويدخل ضمن ذلك، إصلاح نظام الضرائب والثغرات التي فيه ، إصلاح القوانين والنظم حتى لا يستغلها أصحاب النفوذ في الحصول على مكاسب غير مشروعة ، تشجيع الخصخصة أو التوجه نحو القطاع الخاص ، ومساعدة الدول في إعداد وضع السياسات القطاعية التي قد تقلل الفساد الإداري ، ونقل الخبرات بين الدول في محاربة الفساد.

2- الإصلاح المؤسسي ويدخل ضمن ذلك إصلاح الإدارة المالية الحكومية ، وإصلاح نظام الخدمة المدنية ، ومراجعة نظم

المناقصات والعقود ، وإصلاح الجهاز الحكـومي وتقويـة قدرتـه الرقابية .

3- الرقابة من قبل المؤتمنين على المال العام ويـدخل ضـمن ذلـك الإجراءات الخاصة بالمؤسسات المانحة للمساعدات كرفع مسـتوى الشفافية في معاملاتها ورفع مستوى المعـايير الأخلاقيـة لـدى موظفي هذه المؤسسات .

وفي هذا الصدد فقد وافق مجلس المديرين التنفيذيين في البنك الدولي في عام 1996م على إلغاء أي قرض إذا لوحظ أو ظهر أن هناك تصرفات تشـوبها الرشوة أو الفساد الإداري، كما أسس البنك وحدة خاصة لمتابعة أفعـال الرشـوة والفساد التي يعلمها البنك، وإعداد قائمة بالشركات التي تمارس هذه التصـرفات لتوزيعها على المؤسسات الدولية، أو الدول المانحة لمنع هـذه الشـركات مـن الدخول في أعمال المناقصات .

2-2 **أخلاق العمل في الدول العربية والإسلامية :**

ولئن تعدد تعريف أخلاق العمل أو البعد الأخلاقي فـي العمـل ، فـإن معظمها يتحدث عن تأثير كل فرد وقيمته في التأثير على نظرته أو سلوكه تجـاه أمر معين وفي وقت معين . ويرى تومبسون : أن أخلاق العمـل هـي تطبيـق المبادئ الأخلاقية على سلوك الأفـراد فـي المنظمـات (Thompson, 1985:555) وبالتالي فإن القيم هي التي تصوغ أخلاق العمل لكل فرد ومن ثم يتولد من تلـك الأخلاقيات ، نمط سلوكي إداري في المؤسسة التي يعمل بها قد يكون أخلاقيا أو غير أخلاقي (الصباغ : 1985م : 63-66) ، فالتركيز من خلال هذا المنظور يكون على القيم التي يتحلى بها الفرد وكيفية صياغتها .

ومع أن أخلاق العمل تنشأ من نشأة الإنسان وطبيعة ظروفه البيئية ، إلا أن الاهتمام بها قد زاد في القطاع الحكومي ، وذلك نظرا لأن الوظيفة العامـة – في المجتمعات الحديثة – بوصفها خدمة وطنية يؤديها شاغل الوظيفة ، تتطلب أن

يكون مؤديها متحلياً بخصال الأمانة والنزاهة والشرف واسـتقامة الخلـق [72]، حرصا على سمو الوظيفة العامة وتعزيزاً لثقة الناس فيها ، وهـذا يتفـق مـع الشروط العامة للوظيفة العامة في الإسلام كما ذكر في الفصـل الأول ، ولـذلك كان أحد شروط التعيين في الوظيفة العامة في بعض الدول الإسلامية ، أن يكون محمود السيرة والسلوك ، ويقصد بهذا التعبير أن يكون المرشح للوظيفة متصـفاً بمجموعة من الصفات ، تجعله موضع ثقة المجتمع الذي يعـيش فيـه وتجنبـه مواضع الشك والريبة ، وهذه مـن الصفات العامة للمؤمنين يقـول سـبحانه وتعالى آمراً المؤمنيـن : ﴿ ... **واستقم كما أمرت ولا تتبع أهواءهم** ... ﴾ سورة الشورى، آية 15. والاستقامة هي ترك كل ما يثير الشبهة، كما قال صلى ا عليـه وسـلم " الحلال بين والحرام بين وبينهما أمور مشـتبهات ، لا يعلمها كثير من النـاس ، فمن اتقى الشـبهات فقد اسـتبرأ لعرضه ودينـه " [73]. ومع أن تقـدير هـذا الأمر (أي حسن السيرة والسلوك) ، يرجع إلى الجهة الإدارية بحسـب نـوع الوظيفة وطبيعتها [74]، إلا أن من الأهمية بمكان تقنين وتأصيل مثل هذه الصفات من خلال نظام سلوكي أو ميثاق أخلاق شامل.

ومن الوسـائل المهمة في الوقاية من اختيار غيـر الأكفـاء أو فاقـدي الخصال الحميدة : فاعلية طرق اختيار الموظفين، نظراً لأن حسن الاختيار هـو إحدى الوسائل التي تقلل من فرص الانحراف في المستقبل ، ومن حسنت بدايته، حسنت نهايته ، ولذلك ازدادت أهمية وسائل اختيار الموظفين وتعددت طرقهـا ، كأحد أساليب المهمة في تطوير الإدارة العامة، وفي تعيين من هم أهـل لتـولي الوظيفة العامة . وكان للإسلام قصب السبق في الحث على حسن اختيـار مـن يتولى الولايات أو الوظيفة العامة ، حيث قال صلى ا عليه وسلم : " من ولـي على المسـلمين رجلا وهو يرى من هو أفضل منه فقد خان ا ورسـوله " [75]

---

(72) مثـلا يعت هذا الشرط أحد الشروط الأساسية التعي ا هاز ا كومي دولة الكويت :
انظر موعة ديوان ا وظف ص 14 نقلا من عادل الطبطبائي ، القانون ا ديد للخدمة ا دنية ، مطبعة جامعة الكويت ، 1983 ، ص 114 .

(73) جزء من حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 3188 .

(74) موعة الفتاوي والتشريع ج 1 ص 96 و 100 و ج 2 ص 116 نقلا من عادل الطبطبائي ، مرجع سابق ، ص 95.

(75) رواه ا اكم وقال صحيح الإسناد وضعفه البعض (ابن تيمية : 17 – 18).

وهو مصداق لقوله تعالى : ﴿ **يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا ا والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون** ﴾ سورة الأنفال، آية 27.

وكان صلى ا عليه وسلم يحرص على تولية القادرين من المسـلمين ، فقد أمر على الجيش أسامة بن زيد رضي ا عنهما وكـان عمـره لا يتجـاوز العشرين سنة وقد كان في الجيش أكابر الصحابة كأبي بكر الصديق وعمر بـن الخطاب رضي ا عنهما ، كما رد أبا ذر رضي ا عنه عن الإمـارة عنـدما طلبها، وعلل ذلك بأنه ضعيف وغير قادر عليها .

وقد وجدت أحد الباحثات في الولايات المتحدة الأمريكية بعد مقابلات مع اثنتي عشرة شخصية ذوي خلفيات علمية وعملية مختلفة أن العوامل التي تـؤثر على فقدان أخلاق العمل هي: وجود عبء عمل غير طبيعي ، وقلق مـن عـدم وضوح نظام الحوافز والأجور، واختلاف الاتجاهات حول النظرة إلى الماديـة، وتملك المال حسب مجموعات السن والعـرق، ووجـود سياسـات تتعـارض والمصلحة العامة (Strait, 1995 :12-13) .

وإن الناظر إلى أنظمة الخدمة المدنية في الدول الإسلامية يجد أنها تفتقر إلى الضوابط والأسس الواضحة والعادلة للعديد من المواضيع المتعلقة بـأخلاق العمل واللازمة للموظف الذي يعمل في الجهاز الحكومي . فمثلا لـو اختيـرت موضوعات أخلاقية ، مثل تعارض المصالح الخاصة والعامـة وكـذا النشـاط السياسي للموظف المدني ، نجد أن نظام الخدمة المدنية في دولة الكويـت ، قـد أشار إليهما على استحياء وبدون التفاصيل التي تتطلبها المصلحة العامـة، وأمـا باقي دول الخليج العربية فقد تعدد تناولها لهذين الأمـرين بحسـب ظـروف وأوضاع كل بلد (العمر ، 1997 :84-85) . ففي مجال النشاط السياسي العام للموظف ، نصت اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية لعـام 1397هـ فـي المملكة العربية السعودية ، بالإضافة إلى السلوكيات الواجبة على الموظف العام، نصاً يحظر على الموظف توجيه اللوم أو النقـد إلـى الحكومـة (الصـواف، 1414هـ:20-21)، ويتفق قانون الخدمة المدنية في دولة الإمـارات العربيـة المتحدة مع منع النشاط السياسي ، حيث حظر على الموظف العام أن ينتمي إلى

إحدى المنظمات أو الهيئات، أو إلى أحد الأحزاب العاملة في مجال السياسة ، أو أن يعمل لحسابها ، أو أن يشارك في الدعاية أو الترويج لها[76]. وأمـا سـلطنة عمان فقد جعلت النص أكثر وضوحاً وتحديداً ، حيث حظرت على المـوظفين ، الانتماء إلى المنظمات السياسية غير المشروعة أو العمـل لحسـابها [77]. أمـا الكويت فقد نصت المادة (103) من قانون الوظائف المدنية الذي تم إلغاؤه، على أنه لا يجوز للموظف المدني أن ينتمي إلى حزب سـياسي أو أن يشـترك فـي دعاية سـياسية . وأما قانون الخدمة المدنية الجديد الصادر فـي 1979م ، فقـد سكت عن هذا الأمر، اكتفاء بالنصوص الدستورية في هذا الصدد ، ولكونه مـن الواجبات المناطة بالوظيفة التي يفترض في الموظف الالتزام بها (الطبطبـائي، 1983 : 262) .

نجد من هذا الاسـتعراض لقوانين الخدمة المدنية ولوائحها التنفيذية فـي هذه الدول أن بعضها قد أسهب في المنع، وتشدد في التطبيق في مفهوم النشـاط السياسي أو نقد الدولة وسياساتها المختلفة ، وخاصة أن مفهوم النشاط السـياسي أو الانتماء إلى المنظمات أو الهيئات السياسية مفهوم واسـع ، يتطلـب تحديـداً واضحاً حتى يفهم الموظف حقوقه وواجباته ، وكما أنه لا بد مـن النظـر إلـى الظروف التي تكون فيها مثل هذه المشاركة السياسية ، كـأن يكـون الموظـف مرشحا لعضوية مجلس شورى أو نيابي ، أو رئيساً أو سكرتيراً لإحدى نقابـات العمال النشطة في مجال الدفاع عن أعضائها ، مما يستدعي نقد بعـض أو كـل السياسات التي تقوم بها السلطة التنفيذية ، وهذا الأمر يشجعه الإسلام إذا كان من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر كما قال تعالي:﴿ **ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون** ﴾ سورة آل عمران، آيـة 104 ، وقد شجعت بعض الدول الإسـلامية ، مشـاركة المـوظفين العاميـن فـي النشاطات السـياسية في إطار حدود معينة يسـمح بهـا القـانون كالترشـيح للمجالـس النيابية أو البلديـة أو نقابـات العمـل ، ولذلك فقـد سـمح نظـام

[76] ا وا 56 إ 62 من قانون ا دمة ا دنية بدولة الإمارات العربية ا تحدة رقم 8 لسنة 1973م.

[77] مادة 63 من قانون ا دمة ا دنية لسلطنة عمان الصادر رسوم سلطا رقم 80/8 بتاريخ 25 ربيع الأول 1400هـ .

الخدمة المدنية في الكويت للموظف في الدولة ، بالترشيح لمجلس الأمة بدون أن يفقد وظيفته التي يمكن أن يرجع إليها في حال فشله ، وهذا اعتـراف ضـمني بممارسة النشاط السياسي ، حيث يتطلب مثل هذا الترشيح توضيحا للأفكار التي سيطرحها المرشح، والتي قد تتعارض بحكم الواقـع والتجربـة مـع سياسـات وأطروحات السـلطة التنفيذية (العمـر ، 1997م : 84) . ويتفـق المشـرع الكويتي في ذلك ، مع المشرع الفرنسي ، بل إن نظام الخدمة المدنية في فرنسـا يسمح للموظف أن يكون عضواً في البرلمان بدون أن يفقد وظيفته التي يمكن أن يعود إليها بعد أن تنتهي فترته النيابيـة . وقد بلغ عدد النـواب فـي البرلمـان الفرنسي ممن هم موظفو الإدارة الحكومية ، 49.9% و 41.9% أعوام 1981م و 1986م على التوالي (Roher, 1991:287) . أما في الكويت ، فيفقـد الموظـف وظيفته حالما ينجح في الانتخابات .

ولكن مثل هذه المشاركة تكون أحيانا، عاملا من عوامل انتشار الفسـاد الإداري ، إذ إنها تخلق نوعا من التعارض في المصالح، كمـا أنهـا تُعـرض الموظفين العموميين لضغوط سياسية، أو يستغل الموارد العامة التي تحت سلطته الوظيفية في أغراض سياسـية ، ولذلك فإن من الضـروري أن تكـون هنـاك نصوص واضحة لحدود مشاركة الموظف العام في النشاط السياسي مع تحـريم استخدام الوظيفة العامة لأغراض العمل السياسي .

ومن قضايا أخلاق العمل التي تواجـه الموظـف ، إشـكالية تعـارض المصالح واستخدام سلطة الدولة لتحقيق مصالح شخصية . ولمنع مثل هذا الأمر، تركز معظم قوانين وأنظمة الخدمة المدنية على منع الجمع بين الوظيفتين مـثلاً، والتشدد في منع الموظفين من استغلال النفوذ، وإساءة السلطة لمصالح شخصية ، أو الانغماس والعمل في الأعمال التجارية وإهمال العمل الموكـول إليـه ، وإن اختلفوا في العقوبات المرتبة على فعل ذلك ، وهل هي عقوبات إدارية أو قضائية أو الجمع بينهما (العمر ، 1997م :85) . فمثلا في بعـض الـدول الصـناعية كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ، يستخدم مزيج مـن العقوبـات الإداريـة والقضائية عند إساءة استخدام السلطة ، وإن كانت فرنسا تميل أكثر إلى العقوبات

الإدارية ، على عكس ما هو متبع في الولايات المتحدة الأمريكية، وقـد يكـون مرجع ذلك النشأة التاريخية لكل من البلدين (Roher, 1991:293-294) . أما بريطانيا وكندا، فنجد أن التشريعات لا تهتم كثيراً بالموظفين العموميين عنـدما يقومـون بنشاطات أو أعمال تجارية وخلافها خارج نطاق العمل الحكومي(Strait, 995:8) . وتركز أغلب تشـريعات دول الخليج العربية [78]، على منع الموظف الحكـومي من الاشتغال بالأعمال التجارية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، ويشمل ذلك أن يشتري أو يستأجر بالذات ، أو بالوساطة ، عقارات أو منقـولات مـن الجهـة الحكومية التي يؤدى فيها أعمال وظيفته ، كما يحظر عليه أن يبيع أن يؤجر لها شيئا من ذلك. أما الإسـلام ، فقد اهتم بالإضـافة إلـى العقوبـات الدنيويـة ، بالزواجر الأخروية ، وبرفع مسـتوى الخوف من ا عز وجل كما قال صـلى ا عليه وسلم : " إذا حاك في نفسك شيء فدعه " [79]. ويؤكد ذلك اقتراح عمر بن الخطاب – رضي ا عنه - ، عندما رأى الخليفة أبا بكر الصديق رضـي ا عنه ذاهباً إلى السوق للتجارة (الكتاني :5/1) ، فاقترح أن يكون هناك راتب للخليفة حتى لا تختلط أمور الحكم بأمور التجارة والمال .

ومع اهتمام الدول الإسلامية ، بضرورة أن يؤدي الموظف عمله بأمانـة وإتقان ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، وعدم إساءة استخدام السلطة الممنوحة له ، إلا أنه لا يمكن أن يتحقق ذلك من خلال إصـدار التشـريعات أو القوانين الخاصة بذلك ، بل لا بد من وضع معـايير أو أسـس لأخلاق العمل المطلوبة من الموظف المدني ، ولعل هـذه الأسـس ، يمكـن أن توضح ، من خلال إصدار ميثاق العمل أو بيان لأخلاق العمـل ، ممـا يعطـي الموظف إحساساً بوحدة الهدف وشعورا بالالتزام تجاه مسؤولياته نحـو وظيفتـه ونحو المجتمع ، وتزداد أهمية هذه الأسس، لعدم وجود قواعد واضحة ومحـددة لحل المشاكل المتعلقة بأخلاق العمل (Cadbury, 1987:70) ، وذلك نظراً لتنوعهـا وتعددهـا باختلاف بيئة العمل وتراث المجتمع وقيمه. فمثلا نصت المادة24 من

[78] انظر ا ادة 13 من نظام ا دمة ا دنية ا ملكة العربية السعودية.
[79] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 498 .

قانون الخدمة المدنية في الكويت ، على ضرورة أن يحافظ الموظف على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسـلكاً يتفق والاحترام الواجب لها [80]، ولكن لم يوضح القانون أو مذكرته التفسيرية ، ماهية هذا السلوك أو متطلباته ، وحيث إن من الصعوبة تقنين وصياغة مثل هذا السلوك الذي يتعارض وكرامة الوظيفة، فإن وجود خطوط عامة وأسس محددة للأخلاق المنشودة وإعداد الموظف لكيفية التعامل معها في مختلف المواقف ، يسـاعد الموظـف علـى الالتـزام بهـذه التوجيهات، وفي الفقرة التاليـة محاولة للتعرف على التحديات الأخلاقيـة التـي تواجه الإدارة في الدول الإسلامية، وتجارب الدول في حلها .

3-2 **التحديات والتجارب في مجال الإعداد الأخلاقي في الدول الإسلامية** :

لعل أكبر التحديات التي تواجه الإدارة العامة في الدول الإسلامية ، فـي الإعداد الأخلاقي لموظفيها ، هي كيفية التعامل مع كثير من الأخـلاق السـلبية، كالفساد الإداري، وعدم تكريس الجهد للقيام بمسـؤوليات الوظيفـة، [81]وسـوء استخدام السلطة وغيرها من الظواهر السلبية ، فالوساطة قـد انتشـرت كقيمـة اجتماعية ، لأن المجتمع لم يكن متعوداً على التعامل مع الـنظم البيروقراطيـة والهيكل الهرمي للسلطة ، فكانت الوساطة وسيلة لتفاديها ولتسهيل المعـاملات ، مما جعل الوساطة ظاهرة تسـتنكر من الجميع، وتمارس من الجميـع أيضـاً (السالم ، 1982م : 48-54) ، وأما الفساد الإداري فقد انتشر نتيجـة لغمـوض اللوائح وتعقدها، مع وجود صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات الإداريـة، دون رقابة أو تحكم فاعلين ، ومع أن الفساد الإداري قد استنكرته كثير مـن الـدول الإسلامية، وتسعى إلى محاربته من خلال زيادة الـوعي، وبإصـدار القـوانين واللوائح الرادعة والإجراءات المنظمة ، إلا أن المحسوبية والوساطة وتفضـيل الأقارب لا تزال صعبة الضبط ، نظرا لقوة ومكانة العائلة وتشـابك العلاقـات

---

[80] قانون ا دمة ا دنية لدولة الكويت الصادر عام 1979 .

[81] تؤكد العديد من الدراسات أن مثل هذه الأ اط السلوك ، هي ة عامة العديد من الدول الإسـلامية (العمـر ، 1996م) (شيبان ، 1994م) .

الاجتماعية ، ولأن المجتمع يمر بمرحلة تحول انتقالية من مجتمع الأسرة والقبيلة إلى مجتمع نظام الدولة والنظام الديمقراطية .

ومن الأمور الأساسية التي تواجه الدول الإسـلامية ضـعف الالتـزام بالمسؤولية تجاه الوظيفة، وقلة الاسـتجابة لحاجـات المجتمـع ، فالعديـد مـن الموظفين يستخدمون الأجهزة الخاصة بالعمل ومعداتها، والتسهيلات المتاحة بلا قيد أو شرط ، وفي غير المصالح العامة. والأولوية بالنسبة لهؤلاء الموظفين هي تنفيذ معاملاتهم ونشاطاتهم الشخصية بدلاً من إنهاء معـاملات النـاس وحسـن تصريف خدماتهم ، ولقد شدد الإسلام في هذا الأمر، فقد وجه الرسول صلى ا عليه وسلم في مجال القيام بحق الوظيفة والإحسان عندما قال صـلى ا عليـه وسلم : " إن ا تعالى يحب من العامل إذا عمل أن يحسـن " [82]، والإحسـان يكون في كل شـيء، ولكن أكثـرها أجراً أعظمها نفعاً للنـاس. وأما البعـد عن سـرقة أوقات العمل وتكريس الجهد للوظيفة فهو يدخل ضمن قوله تعالى : ﴿ **إن ا يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن ا نعما يعظكم به إن ا كان سميعا بصيرا**﴾ سورة النساء، آية 58.

ومن التحديات التي تواجه الأمة الإسلامية في مجال أخـلاق العمـل ، وجود مركزية زائدة في إدارة العمل مع المبالغة في تركيز السـلطة . وهـذان الأمـران هما من الأمـور التي لها أثر كبير على تزايد الانحـ ـراف وعـدم الالتزام بأخـلاق العمـل ، فالمركزية في اتخاذ القرار مثلاً فـي دول الخلـيج العربية (Al-Tawail, 1985 :13-20) نشأت كرد فعل للرغبة في الاحتفـاظ بالسـلطة والتحكم فيها، ولغلبة القيم والاعتبارات الاجتماعية التقليدية التي تشجع السـلطة المطلقة لرب العائلة أو زعيم القبيلة ، وهو مشابه لواقع معظم الـدول العربيـة والإسلامية، وقد أدت هذه المركزية إلى احتمـال إسـاءة المسـؤول للسـلطات والصلاحيات الممنوحة نظراً للضغوط الاجتماعية وتشابك العلاقات الأسـرية ، وخاصة مع قلة الشفافية والإفصاح اللازمة للأفعال الإداريـة . ويـرى تقريـر حكومي في دولة الكويت أن تركز السلطات قد أدى إلى قلة المبـادرات الفردية

---

[82] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 1887 .

وضعف الابتكار، كما أدى إلى بروز ظاهرة تعيين وتفضيل الأقارب، ممـا قـد يشجع على الانحراف الإداري [83].

ولذلـك كان لا بد لأهل الرأي والحكمة ، سعيا نحو تفعيـل دور الإدارة وترشيد أنشطتها ، من معالجة أخلاق العمل السـلبية ، لما لها من نتـائج غيـر حميدة في زعزعة ثقة الجمهور، وفي انخفاض أداء التنمية في هذه الدول ، ولعل أكبر عامل لضمان ثقة الرأي العام بالموظفين هو البناء الشخصـي للموظـف ، الذي يجب أن يكون على أعلى مستوى من الالتزام الشخصي والأمانة والعدالة ، وذلك من خلال غرس القيم الإيجابية والإعداد الأخلاقي الشـامل، وهذا ما دعـا إليه الدين الإسلامي، كما ذكر في الفصل الأول .

وكما سيذكر بالتفصيل في الفصل بالثالث ، فإن هناك كثيرا مـن أدوات الرقابة وآلياتها لحماية الأموال العامة، ولضمان فاعلية الخدمات المقدمـة مثـل إنشاء جهاز للرقابة الإدارية ، وتوسيع نطاق المسؤولية الإدارية، وتأسيس نظـام لتمحيص وشفافية التصرفات المالية للموظفيـن ، ومع أهمية كل هـذه الأدوات والإجراءات الرقابية، سواء من المجالس النيابية أم من مجالس الشورى أم مـن ديون المحاسبة أم من السلطة القضائية والآثار الإيجابية المتوقعة منها إذا تكاملت خطواتها ، إلا أنها تعتبر جميعاً من وسـائل العلاج . وبما أن درهم وقاية خيـر من قنطار علاج ، فإن الإعداد الأخلاقي للموظفين يعتبر من أهم وسائل الوقايـة في هذه الجوانب ، وهذا ما حرص عليه الإسلام في جميع عهوده .

وحرصا على هذا الإعداد الأخلاقي فقد سعت كثيـر مـن المؤسسـات الكبرى، سواء أكانت خاصة أم عامة أم دولية إلى وضع ميثاق للعمل ومعـايير للسلوك بالنسبة للعاملين فيها ، وما تسعى إليه هذه المعايير هـي إبـراز أنمـاط السلوك الإيجابي المتوقعة من العاملين في مؤسسـة ما ، كما توضح توجهـات ردود فعلهم التي تتوقعها المؤسسة عند بروز مشـكلة تتعلـق بـأخلاق العمـل وتساعدهم على حلها الحل الأمثل . وترى إحدى الدراسات الشـاملة التي أعدتها

[83] لس التخطيط ، تقرير نة ا هاز الوظيفي ا كومي ، 1973م .

الأمم المتحدة أن وجود ميثاق لأخلاق العمل يعتبر من الوسائل الوقائيـة المهمة لمحاربة الفساد في الدول النامية (United Nations, 1990:56-69) ، كمـا أن غيابه يساعد على ازدهار الفساد الإداري (Hope, 1985:3) .

وقد كان موني بني من أوائل الرواد الغربيين ، الذين بينوا أهمية وجـود ميثاق عمل ، كإحدى الوسائل للتحكم في السلوك الإداري (Money Penny, 1953). ويؤيـده في ذلك أحد الباحثين وهو بريبانتي الذي يـرى أن وجـود معـايير أخلاقيـة هي إحـدى الوسـائل المهمـة في الإصلاح الإداري فـي الـدول النامية (Braibanti, 1962:365-366) . وقد تعددت تعاريف ميثاق أخـلاق العمـل، ولكن يعرف ميثاق العمل أحيانا بالميثاق الأخلاقي للمهنة كما هو جارٍ بالنسـبة للتعليم أو التدريس ، فقد أصدر مكتب التربية العربي لـدول الخلـيج، وكـذلك وزارات التربية في سلطنة عمان ودولة قطر مواثيق أخلاقية لمهنـة التعلـيم ، وبالتالي فإنه يمكن تعريف أخلاقيات مهنة التعليم بأنها معايير متفق عليها لضبط السلوك الذي تقتضيه مسؤوليات هذه المهنة (الغـانم ، 1990: 94) ، وتعتبـر معايير السلوك للموظف العامل في المؤسسات الدولية ، التـي صـدرت عـام 1954م من الأمم المتحدة ، إحدى المحاولات الشـاملة في هذا الصدد ، فمـثلا تبين هذه الوثيقة ، الإجراء المتوقع من الموظف عندما يأمره رئيسه بأمر يخالف ما يعلمه من إجراءات ونظم ولوائح (United Nations, 1965) . وقد سار على هذا النهج ، العديد من الأجهزة الفنية، مثل جمعية الإدارة العامة ومجلـس المعـايير المحاسبية في الولايات المتحدة الأمريكية . ومن أمثلة الجهود في الرقابة الذاتيـة من قبل القطاع الخاص ما أصدرته الغرفة الدولية للتجارة (ICC) من ميثاق العمل حول الإجراءات للقضاء على الفساد الإداري والرشوة ، وتضم الغرفة الدوليـة العديد من الغرف التجارية والمؤسسـات التجارية من أكثر من 130 بلـداً مـن بلدان العالم، ويحتوى ميثاق العمل (ICC,1996) الذي أصدر فـي عـام 1996م ، بنود مهمة تطلب الغرفة بموجبها من أعضائها عدم الدخول فـي أي أعمـال أو أنشطة تجارية تحتـوي على أي نوع من أنواع الفساد الإداري ، بالإضافة إلـى

ذلك يحتوي الميثاق ، إجراءات الالتزام بهذا الميثاق وتفرض الغرفة عقوبات على كل مخالف.

أما في مجال القطاع العام ، فقد سعت الحكومة البريطانية إلى إصدار ميثاق أخلاقي لموظفيها الذين يبلغ عددهم نصف مليون موظف ، والهدف الأساسي لهذا الميثاق هو المحافظة على حيادية الجهاز البيروقراطي وعدم تأثره بالضغوط السياسية ، وكرديف لهذا الميثاق ، فقد أنشئ مجلس مستقل لاستقبال الشكاوى من الموظفين الذين يظنون أنهم تعرضوا لضغط سياسي للتأثير عليهم في اتخاذ قرار معين .

ولا يقتصر إصدار نظام أخلاقي أو ميثاق العمل على العاملين الموظفين في الجهاز الحكومي فقط، بل يمكن أن يشمل ذلك الوزراء ونواب مجلس الأمة وبخاصة في مجال استغلال سلطاتهم في الحصول على منافع مادية . ففي جنوب أفريقيا وبعد الانتخابات البرلمانية وإلغاء التمييز العنصري عام 1984م ، أصدر البرلمان ميثاقاً أخلاقياً يحدد فيه المبادئ العامة للإفصاح عن المصالح المالية لنواب البرلمان (South Africa, 1994) ، ولا يقتصر تطبيق هذه المبادئ على أعضاء البرلمان فقط، بل يشمل زوجاتهم وأولادهم الذين يعتمدون على هؤلاء النواب في معيشتهم ، وتطبيقاً لهذا الميثاق الذي صدر طواعية ، لا بد لكل عضو أن يذكر بصورة واضحة الشركات التي يساهم فيها ، ومجالات التوظيف التي يعمل بها – خارج البرلمان – والتي يتقاضى عنها راتباً أو مردوداً مالياً منتظماً ، بما فيها عضوية مجالس الإدارات ، والمشاركات والعقود الاستشارية ، كما يفرض الميثاق على كل نائب في البرلمان الإبلاغ عن أي هدايا أو منح تتجاوز 75 دولاراً أمريكياً تقدم إليه خلال عمله النيابي ، أما مراقبة تطبيق هذا الميثاق فيتم من خلال لجنة تشكل من أعضاء البرلمان ، للنظر في أي تجاوزات لهذا الميثاق .

ومع إقرار بعض المؤلفين بمحدودية تأثير ميثاق أخلاق العمل ، إلا أنه يوفر العدالة بوضوح، ويمثل قيم المجتمع، ويؤكد الاعتقاد أن التصرف الشجاع يمكن توثيقه ومساندته (Cooper, 1994:18) ، كما أن وجود ميثاق أخلاقي مع توافر

القدرات المناسبة يعتبر من الأساليب الوقائية في محاربة الفساد الإداري ، وقـد قامت كثير من المؤسسات والهيئات في الدول العربية الإسلامية بمحاولات أولية في إصدار ميثاق عمل أو ميثاق مهنة . ولعل إحدى المحاولات الأولية في مجال توضيح وتفصيل بعض الواجبات والمحظورات السلوكية في الكويت ، محاولـة بيت الزكاة في دولة الكويت إصدار ميثاق العمل لهذه الهيئة فـي عـام 1989م (بيت الزكاة ، 1989م) . وليس بغريب أن تأتي هذه المحاولة مـن مؤسـسة رسمية قائمة على جمع الزكاة والخيرات وتوزيعها ، حيث إنه يفترض بالعاملين فيها أن يكونوا على مستوى عالٍ من السلوك والانضباط أكثر من غيرهم ، وقـد تضمن هذا الميثاق ثمانية عشر بنداً تم إعدادها من خلال حـوار مطـول مـع العاملين، تتناول هذه البنود قضايا عملية، وتضع ضوابط محـددة لكثيـر مـن المسائل التي تواجه الموظف في أدائه عملـه (العمـر ،1996م :89). ولـئن تنوعت القضايا المثارة والتوجيهات في هذا الميثاق ، من التعرف علـى حقـوق الموظف إلى التعاون مع الزملاء في العمل ، والصدق والجرأة في الحـق ، إلا أنها تتمحور حول أربعة أمور :

1 - العلاقة بين الموظف ورؤسائه وزملائه من خلال التعاون بينهما والطاعة وأداء العمل والنصيحة (ستة بنود) .
2 - توجيه وتشجيع أخلاق العمل الإيجابية كالإبداع، وحسن معاملـة المراجعين، وإنجـاز العمل، وعدم تأجيله (أربعة بنود) .
3 - حفظ حقوق الموظف وممتلكات المؤسسة، وعدم إفشاء الأسـرار (ثلاثة بنود) .
4 - البعد عن التصرفات المنافيـة للتعـاليم الإسـلامية وللقـوانين والأخلاق العامة والعرف والتقاليد (خمسة بنود) .

فمثلا يدعو البند العاشـر إلى " رفع أي عمل ترتاب أو تشك بـه إلـى رئيسك المباشر قبل أن تؤديه "، كما يدعو البند السادس عشر إلى " رفـض أي هدايا شخصية تقدم للموظف، إذا كان المقصود منها التأثير عليه وتوقع المنفعة ". وقد شرحت المذكرة التفسيرية بنود الميثاق شرحاً مفصلاً واضحاً . وإصدار هذا

الميثاق وإن كان عملاً أولياً لم يستوعب كافة الجوانب اللازمة في مواثيق العمل، إلا أنه يعالج عملياً المواقف الأخلاقية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف العام، وتعطيه الأسس الواضحة لكيفية التعامل معها ، كما أن وضع هذا الميثاق ، مـن خلال أسلوب ذاتي وحوار مطول مع العاملين، أعطاه المصداقية والقبول للتطبيق من قبل العاملين في المؤسسة . ولكن مثل هذا الميثاق وتلك الأسس ، لا يمكن أن تكون فاعلة بدون برنامج محدد الخطـوات، وواضح المعالم للإعداد الأخلاقـي الذي سيتم عرضه في الفقرات القادمة .

4-2 **برنامج الإعداد الأخلاقي وخطواته :**

وتزداد أهمية الإعداد الأخلاقي ، من تركيز العديد مـن اسـتراتيجيات الإصلاح الإداري عليها ، والتي منبعها أسـاساً انحدار أخلاق العمـل . فمـثلا برزت في العقد الماضي حركة إطلاق صفارة الإنذار (Whistle-blowing) أو قرع جرس الخطر التي تدعو إلى تبني العديد من الوسائل للتنبيه إلى وجـود انحراف أو فساد إداري في المؤسسات العامة أو الخاصة ، وللاعتـراض علـى بعـض الأفعال التي تتعارض والقيم والمبادئ الأخلاقيـة العامـة(Seymor,1988:103-109). واكتسبت هذه الحركة أهمية خاصة ، نظرا لأنها تركز على أهمية الأفـراد فـي القضاء على الانحراف ، وبصورة أكثر فعالية من النظم الإدارية وأدوات التحكم والرقابة ، ويشمل ذلك ، كيفية التعامل مع القرارات التي تتعارض مع اللـوائح والنظم والقوانين السائدة، أو مع التربية الفردية والقيم الشخصية. فمثلا اسـتقالت المسؤولة عن الرقابة العامة للطيران المدني في الولايات المتحدة الأمريكية عـام 1996م ، وأصدرت كتاباً توضح فيه تدني مستويات السلامة في الطيران المدني في الولايات المتحدة الأمريكية تعبيرا عن عدم رضاها عن أداء هيئة الطيـران المدني (Newsweek,1997:59) .

ومما زاد من الاهتمام بموضوع الإعداد الأخلاقي للعاملين ، مـن أنـه يوفر في حالة تطبيقه بصورة فاعلـة ، نخبة إدارية قيادية واعيـة وملتزمـة ، مما يبسط تأثيرها المباشرعلى التزام وانضباط الآخرين ممـن يعملـون تحـت

سـلطتهم، وهذا يؤدي بدوره إلى التزام الجهاز الإداري بأكمله بـالنظم والقـيم الأخلاقية . وقد أبرزت الدراسات الميدانية ، أن التزام القيادة السياسية والإدارية وسمو أخلاقها ، يؤدي دوراً حاسما في القضاء على مظاهر الانحراف والفسـاد الإداري في البيروقراطية (Alfiler,1986:67) ، وهذا يؤكد توجيهـات الشـ ـريعة الإسلامية في إبراز دور القدوة وأثره في القضاء على الفساد الإداري . ولـ ذلك قيل لعمر بن الخطاب رضي ا عنه عندما أقـام العدل ونصب الحق " عففـ ت فعفت الرعية، ولو رتعت لرتعت الرعية ". كما رآه مرة على بن أبي طالـ ب – رضي ا عنه – وهو يعدو إلى ظاهر المدينة ، فقال له : إلى أيـ ن يـ ا أميـ ر المؤمنين ؟ فقال : قد ند (هرب) بعير من إبل الصدقة ، فأنا أطلبه فقال لـ ه : أتعبت الخلفاء من بعدك (البداية والنهاية : 135/7-136) .

ولعل مما يعضد الدعـ وة إلى الإعداد الأخلاقي ، أن السـماح ببـ روز ظواهر إدارية غير أخلاقية ، قد يؤدي إلى تفشي الفساد الإداري الـ ذي يتغلغـ ل ويزداد كالمرض الخبيث إذا لم يتم استئصاله أو الوقاية منه ، ولذلك كان تعـ ديل القيم وطرائق السلوك لدى الموظفين ، هما أحد متطلبات التطبيق الفاعـ ل لآيـ ة استراتيجية لتطوير الموارد البشرية . ففي سـ نغافورة ، كان أكبر عامـ ل فـ ي تطوير فاعلية البيروقراطية ، هو تعديل أو تقويم توجهـ ات وطرائـ ق سـ ـلوك موظفي الدولة (Quah,1989:) من خلال إنشاء مركز متخصص لتدريب الكـ وادر البشرية وإعدادها الإعداد الصحيح للخدمة المدنية ، لذلك فإن الإعداد الأخلاقي ، هو الركيزة الرئيسة في ترشيد قيم وطرائق سلوك الموظفين .

والإعداد الأخلاقي للموظفين العموميين يجب أن يشـ مل نـ وعين مـ ن الإعداد :

أولهما : الالتزام بإجراءات ولوائح الإدارة في مجـ ال الرقابـ ة الماليـ ة والإدارية، والتأكد من حسن تنفيذ إجراءات الضبط الإداري .

وثانيهما : اتخاذ القرارات الأخلاقية المناسبة من خلال الضمير والتفكير الأخلاقي (Roher,1988) في المواقف الطارئة أو المستحدثة .

ويرى العديد من الباحثين أن الإعداد الأخلاقي للموظفين ، لا يمكـن أن يتم فقط من خلال إصدار منهاج للأخلاق أو الإعداد الأيديولوجي الفكري ، بـل يجب أن يتضمن بالإضافة إلى ذلك معايير ومتطلبات فنيـة محـددة، ووسـائل تنفيذها في اتخاذ القرار(Hetzner and Schmidt,1986:450-455) . ويتطلـب نجـاح أي إعداد أخلاقي، متطلبات عديدة، منها ، تأييد قيادة الدولة ومساندتها لهذا الإعداد، وتوافر وعي عام مساند، ووجود تيار سياسي يؤيد هذا الأمر ، ووجـود نظـام تعليمي يستجيب لمتطلبات الإدارة والبيئة ، وتوافر طاقة تدريبية مناسبة ، وتوجيه موارد كافية لعملية الإعداد الأخلاقي .

ولعل الأداة الرئيسة لأي إعداد أخلاقي هي التعليم والتـدريب ، ولـذلك فهناك حاجة إلى أن تغرس في المناهج التعليمية القيم الأساسية للعمـل الجـاد، والمبادرة وتكريس الجهد للخدمة العامة، وتفضيل المصلحة العامة على غيرها ، ومما يؤكد هذا الأمر ، أن الإعداد الأخلاقي لم يأخذ ما يناسبه من الاهتمام فـي مناهج التعليم وبرامج التدريب ، من خلال برامج ومناهج محددة تتناول القضايا والمشاكل المعاصرة في أخلاق العمل وكيفية التغلب عليها .

ولعل أي خطة شاملة للإعداد الأخلاقي ، بعد أخذها للأبعاد المذكورة آنفا بعين الاعتبار ، لا بد أن تحتوي العديد من الخطوات الأساسـية التـي سـنذكر بعضها في الفقرات التالية ، علماً بأنها لا تشـمل كل الخطـوات ولا تسـتوعب جميع جوانب الإعداد ، وبعض هذه الخطوات هي كما يلي :-

1- **زيادة الوعي الأخلاقي والتحليل الأخلاقي للمشكلات :**

فالقيم الأخلاقية،والانضباط الإداري،لا يمكن غرسهما بصورة فاعلة من خلال منهاج أخلاقي أو تعلم مثالي فقط، بل لا بد من وضع المعايير الأخلاقيـة وتطوير الأدوات التي تزيد من قدرة الموظفين على التحليل وإبداء الـرأي مـن الناحية الأخلاقية في الموضوعات التي تواجههم أو المشاكل التي قد تستجد لهـم (Hetzner and Schmidt, 1986 :450). كما يمكن إنشاء مكتب لأخلاق الوظيفة، يهـتم بنشاط ووظائف التوعية والتحقيق، ويكون ارتباط هذا المكتب بـرئيس مجلـس

الوزراء أو رئيس المجلس النيابي مما سيعطيه الاعتبار والاستقلالية اللازمين . ويمكن الاستفادة في ذلك ، من المعايير الأخلاقية وأخلاق العمـل المنفـذة فـي أجهزة الخدمة المدنية في سنغافورة وكندا والولايات المتحدة الأمريكية ، حيـث يعتبر ما تم الالتزام به من معايير عالية وواقعية في الوقت نفسه مفيداً لأي نظام خدمة مدنية في الدول الإسلامية، مع بعض التعديل الذي يناسب الظروف البيئية والواقع الاجتماعي المحلي ، كما يمكن تعميق الوعي الأخلاقي من خلال ترسيخ المبادئ العامة لجهاز الخدمة العامة، كالتعاطف مع الرغبات والحاجات العامـة، والحرص على تلبيتها، والعدالة في المعاملة، والتحكم في الذات وأفعالها، وذلـك من خلال التدريب العملي والتوعية الإعلامية ، ويمكن الاستفادة في ذلـك مـن نظام خدمة العميل في الجهاز الحكومي الذي أصدرته الحكومة الماليزية في عام 1992م والذي يركز على رفع مستوى الخدمات المقدمة إلى الجمهور[84].

ومن المجالات التي يمكن تدريب الموظفين عليها، الظروف التي يمكـن إفشاء المعلومات التي يؤتمن عليها الموظف أو صاحب المهنة ،كأن تكون هناك مصلحة عامة من عرضها بطريقة واضحة، أو إبراز الأرقام المالية التي توضح الصورة الحقيقية لجهة العمل مثلا [85].

وحيث إن الدين الإسلامي غنى بالعديد من التوجيهات والتعـاليم التـي تؤسس أخلاق العمل الإيجابية ، مما يوفر وسيلة فاعلـة فـي تعميـق الـوعي الأخلاقي وزيادته ، فإنه يمكن استخدام مثل هذه التوجيهات في تعميـق الـوعي الأخلاقي لدى الموظفين. بالإضافة إلى ذلك، فإن التراث الإسـلامي والحكمـة الإنسـانية يعتبران رافدين يمكن استخدامهما من خـلال الوسـائل الإعلاميـة المناسبة لزيادة الوعي الأخلاقي في كيفية التعامل مع المشـكلات المرتبطـة بأخلاق العمل.

---

[84] Malaysian Civil Service, 1992 , Clients Charter

[85] ا لة العربية للعلوم الإنسانية ، 1996 :242 .

2- **تعميق مبدأ الخدمة العامة :**

يرى كثير من الباحثين أن أحد أسباب التسيب والفساد الإداري في الدول النامية ، هو غياب مبدأ الخدمة المدنية عن الجهاز الإداري (Olowu, 1984:456). والدول الإسلامية مثلها مثل غيرها من الدول النامية ، تعاني من غياب مفهوم الخدمة العامة، مما جعلها تعاني أشد الأمرين من هذا الغياب ، ومع أن الرسول صلى ا عليه وسلم ، قال: " أحب العباد إلى ا أنفعهم لعياله"[86] ، إلا أن أكثر الموظفين في الدول الإسلامية لم يكن مستوعبا هذا المفهوم السامي ، ولذلك كان لا بد من إعداد الموظفين إعداداً مناسباً ، وتهيئتهم لتطبيق مفهوم الخدمة المدنية ، وبيان واجباتهم الأساسية ومسؤولياتهم تجاه عامة الشعب .

ولذلك كان من الكفاية ، أن يطبق المسلم ما صدر إليه من تعاليم بكل جد وحزم، حتى لو خالفت رأيه وهواه كما قال تعالي : ﴿ **وكتبنا له في الألواح من كل شيء موعظة وتفصيلاً لكل شيء فخذها بقوة وأمر قومك يأخذوا بأحسنها** ﴾ سورة الأعراف، آية 145. أي خذها بجد ونشاط وحزم ، ومن الأحسن ، الصبر على الغير والعفو عن المسيء والعمل بالعزيمة دون الرخصة (صديق خان : 409/3) ، وهذا يشابه ما هو مقرر في نظام الإدارة الأمريكية، من أن الموظف مطالب، عندما يتأكد من شرعية خطة العمل وقانونيتها ، أن يطبقها بأحسن ما أوتي من جهد ومقدرة وبنية طيبة، سواء وافقت رأيه أم لم تتفق مع رأيه (Graham,1974:91). وهذا التطبيق بأحسن أسلوب وأفضل وسيلة مع استغراق الجهد يجسد مفهوم الخدمة المدنية .

3- **إعادة تشكيل وصياغة قيم وطرائق سلوك الموظفين** :

ومن الأمور الأساسية في الإعداد الأخلاقي ، صياغة قيم وطرائق سلوك الموظفين من خلال تشكيل قيم العمل وأخلاق الوظيفة لديهم . وتختلف مكونات الصياغة والإعداد باختلاف طبيعة المرحلة العمرية والوظيفة ، ومثل هذه

---

[86] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 170 .

الصياغة ، قبيل دخول الموظفين معترك العمل يمكن تنفيذها من خلال التعليم الجامعي والتدريب الطلابي المكثف، مع الإشراف المباشر من قبل أساتذة الجامعات ، لصياغة اتجاهاتهم وطرائق سلوكهم، وخاصة نحو تكريس الجهد للعمل والاهتمام بالوقت ، ولعل إحدى الطرق التي يمكن استخدامها لتعريف الطلبة الجامعيين بالقضايا الأخلاقية، هي الحالات الدراسية(Iuoma,1989 :1415) . وتوضح الحالات الدراسية مواقف أخلاقية واقعية أو افتراضية ، هي التي يمكن أن يواجهها الشخص عند انضمامه لعمل ما ، وكيفية حلها ضمن النظم والأساليب المعمول بها ، وبالتالي فإنه من الأهمية بمكان ، أن يكون البعد الأخلاقي ضمن منهج ومقررات الإدارة العامة ، كأحد الأبعاد الأساسية في اتخاذ القرار (Hetzner and Schmidt, 1986 :437-438) . وقد اهتمت جامعة هارفرد بإدخال الإعداد الأخلاقي ضمن مناهجها التعليمية، وخاصة في مجال الإدارة ، من بدء تقديم طلب الالتحاق بالجامعة وحتى التخرج (Byrne, 1992) . أما الجامعات العربية والإسلامية ، فلا يزال معظمها يفتقد إلى البرامج والمناهج التي تهتم بالتوعية بأخلاق العمل والمهنة، وتدرب الطلبة على التعامل مع المشاكل المرتبطة بأخلاق العمل [87]. كما أن المراجعة المستمرة للنظام التعليمي والبرامج التدريسية والمناهج التربوية لتلبى احتياجات أخلاق العمل (Iuoma, 1989:63) هي إحدى الأدوات الرئيسة في الإعداد الأخلاقي المبكر للموظفين وصياغة طرائق سلوكهم . ولا تزال معظم الجامعات العربية والإسلامية تفتقد إلى مثل هذه البرامج والمناهج الأخلاقية في إعداد طلابها [88].

أما بعد دخول الموظفين معترك العمل، فيمكن توفير برامج تدريبية لهم، يكون ضمن مكوناتها الإعداد الأخلاقي وتكريس قيم العمل ، ويهدف أي برنامج تدريبي في الإعداد الأخلاقي إلى تهيئة الموظف للمواجهة الواعية والموضوعية، لما قد يلاقيه من مشكلات قد تتطلب تحليلاً للبعد الأخلاقي لها ،

---

[87] المجلة العربية للعلوم الإنسانية ، 1996 .

[88] المجلة العربية للعلوم الإسلامية ، 1996 .

مع السعي نحو توفير الالتزام والرقابة الذاتية بالمعايير الأخلاقية ، ويمكن إعداد برنامج تدريب حول قيم التعاون وترسيخ العمل كمجموعة متجانسـة، وربطـه بالأسـاليب الإداريـة الحديثة في هذا الصدد كأسلوب فريق العمل الواحد مثلا (Team Work).

4- تأسيس قيم اجتماعية إيجابية ، تزيد من مشاركة وإنتاجيـة قـوة العمـل الوطنية مع إنشاء آليات لرعايتها وازدهارها :

في خضم التطور والتغير في المجتمعات الإسلامية ، تتعرض العديد من القيم والعادات الإيجابية إلى الزوال والاضمحلال. فقيم التعـاون، والمسـاعدة، والشورى، والالتزام بالعمل، وبذل الجهد الشاق في أدائه ، كلها قيم اجتماعيـة كانت سائدة في مجتمعاتنا الإسلامية ، ولكنها اضمحلت مـع مـرور الـزمن ، ويمكن من خلال آليات محددة إعادة إحيائها في النفوس من جديد . وتحقيقا لهذا الأمر ، قد يكون من المناسب إنشاء مركز لإعادة صياغة القيم الاجتماعية فـي الموظفين، وبالأخص تلك المتعلقة بأخلاق العمل الذي سيكـون أداة ناجحـة لتحقيق هذا الهدف . فمثلا ، قامت سـنغافورة ، بتأسـيس مركـز للدراسـات السـياسية كان ناجحا في إعـادة تشـكيل طرائـق سـلوك البيروقـراطيين (Quah,1989) وأدى بعد ذلك إلى وجود جهاز إداري ناجح في تفعيـل عمليـة التنمية .

وضمن هذه الجهود ، فقد حرصت حكومـة سـنغافورة علـى تشـجيع الموظفين في قطاع الخدمة المدنية بخاصة وسائر العاملين بعامة، على التحلـي بمجموعة من القيم الأساسية المتعلقة بأخلاق العمل مثـل الأمانـة والنزاهـة ، والانضباط ، والشفافية ، والاستعداد للمساءلة عن أي تصرفات يقومون بهـا ، وتحمل المسؤولية، والإتقان، والمشاركة، والتقويم المستمر، والنقـد الهـادف ، ومواكبة التقدم التكنولوجي (أوتافيو بيشوتو ،1996 :53) . وللتأكد من حسـن تطبيق هذه القيم ، فقد أنشئت دائرة للتغذية المرتجعة أو المرتدة تهتم بقياس أداء الموظفين وتقويمهم على ضوء هذه القيم . كما عهدت الحكومة إلـى مجموعـة

متنوعة من الجهات مهمة القيام بنشر هذه القيم وغرسها في الأفراد مـن خـلال الأسرة أو المدرسة . ولذلك فلا عجب ، أن تأتي سنغافورة في المرتبة الثالثة في الدول الأقل فسادا في عام 1997م بعد نيوزلندا والدانمارك (TI,1996) .

كما أن قيم الإبداع والمبادأة مثلا، يمكن رعايتها من خلال إنشاء مراكز للإتقان وبرامج لتشجيع الإبداع والمبادأة . فقد أنشئ في العديد من الدول، ومنها ماليزيا ، مركز لتطوير الإنتاجية وزيادتها من خلال التدريب البشري وزيـادة استخدام التكنولوجيا . وتنبع أهمية هذه الأدوات ، من أنها ترعى وتحمي القـيم الإيجابية حتى تتغلغل وتتمكن من البيروقراطية . فمثلا يمكن إنشاء برنـامج أو مركز ، يعزز الإتقان في العمل ويؤكده من خلال برامج تدريبية وتطبيق نظـم حوافز وغيـرها من الآليات لتحقيق توصية الرسول - صلى الله عليه وسلم - إلى المؤمنين عندما قال: " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه "[89].

5- إيجاد أدوات الضبط الإداري:

ومن الوسائل التي تساعد على فاعلية الإعداد الأخلاقي وتظهر جوانـب النقص فيه، إنشاء جهاز إداري مستقل ، يكون مسؤولا عن وظـائف الرقابـة الإدارية ، مع متابعة تصرفات وسـلوك الموظفين ، وإيجاد الـنظم والوسـائل الكفيلة بعدم تكرار ما هو سلبي منها ، كما أن من الوسائل المفيدة فـي تفعيـل الإعداد الأخلاقي والمساعدة على حسن تنفيذه ، إعادة النظر بإجراءات الضـبط الوظيفي والعقوبات، مما يمكن المديرين والمشرفين من بسط حد مقبـول مـن الضبط الوظيفي، وتنفيذ إجراءات رادعة بحق المخالفين أو من يسئ في عمله .

ولعل واحدة من الأمور التي ستساعد وتشجع علـى ازدهـار الإعـداد الأخلاقي، وجود هيئات وآليات مختلفة للمراجعة والتدقيق ، لها سلطات التحقيق بالإضافة إلى التدقيق في مقدار الفاعلية الإدارية، أو في مقدار ما يقدمه الجهاز الحكومي من منافع مقابل الأموال التي تصرف عليه ، والسبب في هذا الأمـر، أن وجود مثل هذه الهيئات والآليات ستمنع إساءة استعمال أي سلطات، أو اتخاذ

---

[89] رواه البيهقي عن عائشة رضى الله عنها . انظر الأحاديث الصحيحة للألباني ، حديث رقم 1113 .

أي إجراءات لها أبعاد سياسية (Stowe, 1992:65)، كما أنه يجعل جهاز الخدمـة المدنية مسؤولا أكثر أمام الـرأي العام وجماهير المواطنين . كما يمكن لهـذه السلطات، الحض على تقليل الفرص المتاحة للفساد الإداري في أثنـاء تصـميم إجراءات العمل.

وقد قام العديد من الدول الإسلامية ، بتأسيس هيئات للرقابـة الإداريـة، وذلك كجزء من خطة الإعداد الأخـلاقي ، فمثلا في دولة الكويت – وحرصـا على رفع مستوى الخدمة العامة وحل مشكلات وقضايا المواطنين – فقد أنشـئ في عام 1992م، ديوان لمتابعة أعمال الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين[90]، وقد اهتم الديوان بمتابعة شكاوى المواطنين، كما حرص على معرفـة أسـباب القصور في الخدمات العامة والسعي نحو رفع مستواها ، ونظراً لحداثة تأسيسه وعدم استمراره بعد ذلك ، فإنه من الصعب تقدير أثره في تحقيقه أهدافه أو رفع الإعداد الأخلاقي لموظفي الدولة .

6- تشجيع الموظفين والمواطنين على كشف الانحراف والفساد الإداري :

هناك العديد من الموظفين من ذوي الاسـتقامة الـذين يعـانون الفسـاد الإداري ولكنهم لا يستطيعون فعل شيء حياله ، لأن الإبلاغ عنه قد يؤدى إلـى إنهاء خدماتهم، أو التضييق فـي معيشتهم، أو التشدد معهم ، ولذلـك تقتـرح إحدى الباحثات (Rose-Ackerman,1996:66-70) أن يكون هناك نظام يحمي الـذين يبلغون عن الفساد الإداري، بل يعطي الحوافز على هذا الإبلاغ ، وهذا يشـابه ما فعله عمر بن عبد العزيز - رضي ا عنه - عندما أعطى الأعطيـة لمـن يرشد لأمر يظهر حقاً أو يبطل باطلاً (ابن الجوزي : 117) .

ومن الذين حرصوا على ذلك في العهد الأموي عبد الرحمن بن معاويـة ابن حديج عندما كان قاضيا، إذ كشف عن أموال اليتامى، وجعلها علـى أيـدي عرفاء القبائل، وشهرها وأشـهد فيها، وعاقب من يغير فيها، وأعطى الجـوائز

---

[90] مرسوم رقم (83) لسنة 1992م ، بإنشاء ديوان تابعة أعمال ا هاز الإداري وشكاوى ا واطن ، وقراري لس الـوزراء رقمـي 757 و 971 لسنة 1992م دولة الكويت .

لمن يكشف عنها ، فجرى الأمر على ذاك، وكان ذلك في عام 86هـ (الكندي، 1908م : 325) فحفظت بذلك أموال اليتامى .

وفي هذا الإطار ، يمكن تدريب الموظفين على اكتشاف ظواهر الفساد الإداري وحسن التعامل معها، وتشجيعهم على إبلاغها لمسؤوليهم مع تقديرهم من خلال المكافآت المادية أو غير المادية .

2-5 محاربة الفساد الإداري :

كان ينظر في البداية إلى الفساد الإداري على أساس أنه مشكلة ذات بعد أخلاقي، وأن علاجها مرتبط بتعميق أخلاق العمل والقيم الاجتماعية السامية (Caiden and Caiden , 1977) ولكن مع مرور الوقت ، أصبح كثير من علماء الإدارة ، يرى أن الفساد الإداري شيء مؤسسي وليس عارضاً ، وبالتالي لا بد أن تكون معالجته بصورة مستمرة ، كما أن البعض لا يزال يرى أن الفساد الإداري سلوك اقتصادي يحسب فيه اللاعبون مكاسبهم في نظام فاسد . وهذا الخلاف في النظر إلى الفساد الإداري ، هو سبب حيرة بعض الباحثين في تحديد مفهوم الفساد الإداري ، ولذلك فقد تعددت تعاريف الفساد الإداري كل بحسب رأيه والمنظور الذي ينظر منه ، كما تعددت أنواعه ، وإن كانت الأكثرية ترى أن الفساد الإداري يمكن تعريفه بأنه هو " فعل إرادي (أو عدم الفعل) المبني أو المتأثر باعتبارات أو سلوك غير ملائم". ومما يدل على تشعب الفساد الإداري وتعقده أن أحد العلماء قد أحصى أنواعه فبلغت " 175 " نوعا (Caiden, 1991). ولفظ الفساد الإداري باللغة الإنكليزية هو (Corruption) وهو مشتق من الفعل اللاتيني Rumpere أي كسر شيء ما، وقد يكون هذا الشيء المراد كسره هو مدونة سلوك أخلاقية أو اجتماعية، أو غالباً ما تكون قاعدة إدارية للحصول على كسب مادي (Tanzi,1995:24) .

ومما يدل على صعوبة علاج الفساد الإداري ، تعدد وجهات نظر العلماء والباحثين فيه. فالعلماء المختصون في العلوم السياسية ، يرون أن الفساد الإداري ناتج عن تركز القرار الاقتصادي في أيدي مجموعة من الناس وزيادة

الإجراءات والنظم المنظمة للدولة وخدماتها ، ويرى هؤلاء العلمـاء أن وجـود النظام الديمقراطي وحده لا يكفي لطرد الفساد الإداري أو القضاء عليه ، بل لا بد من وجود أدوات رقابية ونظام مؤسسي يضمن أن البيروقراطيين والسياسيين لا يمكنهم التعاون والتنسـيق في أنشـطة الفسـاد، كما يضمن أن هناك رأيـاً عاماً مطلعاً على مجالات الخدمـة العامـة وعنده القـدرة والآليات لاتخـاذ القـرار الـلازم للقضـاء عليـه عنـد بـروز أي شـواهد للفسـاد الإداري . (Rose-Ackerman,1978:214-216)

أما المختصون في العلوم الاجتماعية ، فيرون أن العوامل المؤدية إلـى الفساد تتنوع من ضعف النظام السياسي إلى أسباب مرتبطة بالواقع الاجتمـاعي والتراثي للمجتمعات ، ويركز هؤلاء مقالاتهم على أن الـدول الجديـدة التـي تحررت من النظام الاستعماري ، لديها نظام سياسي ضعيف، وفيها كذلك طبقة متميزة تهتم فقط بمكاسبها المادية، مما يجعلها تنفرد بمقومات الدولة ومواردها، كما أن هذه الدول عندما تحاول أن تتطور من الوضع المتخلف الذي هو فيـه، تظهر أخلاق عمل جديدة تتعارض مع الأخلاق الدارجة والتراث السـائد، ممـا يوجد عدم توازن في القيم واستقرارها مما يوفر مناخاً مناسـباً للفسـاد الإداري بأنواعه المختلفة (Scott,1979:29-31)

ومع أن هذه الدول، بما فيها الدول العربية والإسلامية، لـديها قـوانين تحارب الفسـاد الإداري والرشوة، إلا أنها فقط حبر على ورق فـي دسـاتير وقوانين الدولة وأما التعامل اليومي فيغلب على بعضه الفساد الإداري . ويـرى بعض علماء الاجتماع ، أنه كلما تعددت الأعراق في بلد ما ، كلما وفـر ذلـك مناخاً مناسباً لازدهار الفساد ، لأن ذلك يجعلها تتنافس فيما بينها علـى اقتنـاء الموارد المتاحة، مما يوفر مناخا للمحاباة والرشوة (Riggs,1964) ، ولكن ذلك لا ينطبق على جميع الدول التي فيها أعراق مختلفة، فهناك مثلاً الولايات المتحـدة الأمريكية التي تتكون من أعراق مختلفة، ومع ذلك فالفساد الإداري فيها قليـل مقارنة مع دولة تتكون من عرق واحد ككوريا التي تكثر فيها مظـاهر الفسـاد الإداري .

ويمكن الحد من الفساد الإداري من خلال العديد من الأدوات المعروفة ، فأي مؤسسة، مهما بلغت نزاهتها ، معرضة لأحد أنواع هذا الفسـاد الإداري ، ولذلك كان لزاماً أن يكون هناك إعداد أخلاقي للعاملين فيها، إذ إن الوقاية دائماً أفضل من العلاج. وإن كان الدين والتنشـئة الاجتماعية لهما تأثير فـي هـذا الصدد، إلا أنهما لا يستطيعان وحدهما القضاء على الفساد الإداري ، لذلك فإنه بالإضافة إلى الأدوات الرقابية المعروفة للتقليل من الفساد الإداري ، فإنه يمكن أن يحد منه من خلال نظام للرقابة الذاتية وتقوية الشعور الـوطني، وتشـجيع الارتباط بالتجمعات الإنسانية، مثل: الجمعيات المهنية، أو الجمعيات الاجتماعية التي تنشر الصالح من الأخلاق كما أن إنشاء جهاز للرقابة الإدارية مع تعزيـز سلطات وصلاحيات أجهزة الرقابة المالية كديوان المحاسبة ، سيسـاعد علـى الوصول إلى مثل هذا الهدف .

ومن الدراسات المهمة في تشخيص أسباب الفساد الإداري ، دراسة الأمم المتحدة عن الفساد الإداري (United Nations, 1990) التي تطرقت إلى بيان العديد من أسباب الفساد الإداري ، ومع أن الدراسـة أكدت وجود قوانين كافيـة فـي العديد من الدول للتعامل مع الفساد، إلا أن هذه القوانين لا يتم تطبيقها بصـورة عادلة، أو أنها تطبق بشكل اختياري . أما من الناحية الاقتصادية ، فإن استطالة القطاع العام وهيمنته إلى حد أن إدارة الاقتصاد وتقديم الخدمـات تكون غيـر فاعلة ، كما أنها تقلل من المبادرات والمنافسة وتؤدي إلى الاحتكار الاقتصادي، مما يضمن لكبار الموظفين سلطة غير عادية على مـوارد الدولـة المحـدودة، فتؤدي في مجملها إلى انتشار الفساد الإداري. كما أن الحالة الاقتصادية الفقيرة لبعض الدول الإسلامية وغيرها، تعتبر من العوامل التي تساعد علـى بـروز الفساد الإداري، حيث يضطر كثير من الموظفين إلى طـرق أبـواب الفسـاد الإداري سداً لحاجتهم وفقرهم. كما تشير الدراسة بصورة خاصة إلـى وجـود عوامل تساعد على الفساد الإداري، كضعف الإشراف الإداري وعـدم فاعليـة الرقابة، وفقدان روح الخدمة العامة ، وفقدان الأخلاق العامة وغياب الإجراءات الإدارية والقانونية، والغموض في الكثير من اللوائح مما يجعل البـاب مفتوحـاً

للتفسير وإعادة التفسير، وبالتالي تستغل مثل هذه الثغرات في جني المصالح الشخصية. وبالإضافة إلى ذلك ، تذكر الدراسات كثيرا من العوامل المتعلقة بالنظام السياسي وطبيعته الدستورية التي لها تأثير مباشر على زيادة الفساد الإداري، حيث إن توازن السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، يساعد على محاربة الفساد الإداري (United Nations, 1990).

أما دراسة البنك الدولي عن الفساد الإداري(Gould and Amaro-Reyes,1983) فقد حددت خمسة أسباب رئيسة له:

- أولاً - تدخل الحكومة في الاقتصاد المحلي ، مما يوفر فرصاً للفساد الإداري ويعطى الفرصة لكبار الموظفين لاستغلال نفوذهم الوظيفي .
- ثانياً - طبيعة النظام السياسي وقيادته وفلسفة إدارة البلاد، بما فيها مدى هشاشة الاستقرار ونظرة الدولة نحو إعطاء الفرص لتحسين الوضع المادي للمواطنين من خلال توفير وظائف في قطاع الخدمة العامة بدلاً من الالتزام بخدمة المواطن من خلال الوظيفة.
- ثالثاً - الظروف الاجتماعية والاقتصادية كانتشار الفقر وما يتركه ذلك من آثار لظهور الحاجة.
- رابعاً - تغلغل الروابط الاجتماعية وقيم المجتمع وقوتها كالقبيلة والعائلة ومجموعات الضغط وتأثير ذلك على زيادة المحسوبية ومحاباة الأقارب.
- خامسا- توافر عوامل تنظيمية كطرق اتخاذ القرار والضبط الإداري ونظم المسؤولية الإدارية، ووجود هياكل تنظيمية وإدارية ضعيفة تسمح ببروز الفساد الإداري.

وفي انتشار الفساد الإداري يرى بعض الباحثين، أنه ينتشر عندما يعرف المستفيدون منه أن لديهم الكثير ليربحوه والقليل ليخسروه، أي أن المكسب

المادي عال مقارنة مع العقوبة التي قد توقع عليهم. هذا في جانب، أمـا مـن الجانب الآخر، فيرى آخرون أن بروز الفساد الإداري يرجع في معظمـه إلـى أسباب تنظيمية وإدارية كتعقيد الإجراءات، وتركز السلطات في أيدي أشـخاص محدودين (Alfiler,1986:65-66) . وفي السعي نحو القضاء على الفساد الإداري ، يقترح العلماء العديد من الحلول بعضها جذري وبعضها الآخر عـام وطويـل الأمد، كجعل النظام السياسي والاقتصادي أكثر شفافية ، وزيادة حيازة الـرأي العام للمعلومات ، وتوفير فرص مناسبة للتعليم والتوعية ، أما الحلول التي تقلل منه فهي خلق اقتصاد يعتمد على النظام الحر أو قوى السـوق بصـورة أكبـر وعلى الحكومة بصورة أقل ، والتقليل من الإجراءات الحكومية وقيودهـا فـي الاستثمار وتقديم الخدمات ، وقد تزداد فرص الفساد الإداري عندما تسعى الدولة إلى التقليل من دورها أو حجمها من خلال برامج التخصيص، وذلك لأنه يتـيح الفرصة لبعض موظفي الدولة للانتفاع من ذلك عند بيع المؤسسات العامـة أو تحويلها إلى القطاع الخاص (Tanzi,1995:25-26)، ويمكن التغلب على ذلك بجعل برنامج الخصخصة أكثر شفافية، وبتحسين أدوات الرقابة والتحكم. ويقترح فـي هذا الصدد ، أن يكون التوجه لجعل الاقتصاد أكثر منافسة. وينطبق هذا علـى الاحتكارات، واستخدام المنافع العامة أو الأراضي، بالإضافـة إلى ذلك فـإن تسهيل الإجراءات الإدارية وتبسيط النظم واللوائح ، يساعدا كثيراً على التقليـل من الفساد الإداري ، كما يجب أن تعمل الإدارة على أن تكـون هـذه اللـوائح واضحة ومفهومة حتى يمكن تطبيقها بصورة محددة .

ومن جانب الموظفين ، فإن إصلاح نظم الرواتـب والحـوافز ورفعهـا مقارنة بالقطاع الخاص، وبخاصة عند الموظفين الذين يملكون سـلطة مـنح المنافع أو حجبها ، هو أمر مهم، حتى يسـتطيع الموظـف مقاومـة أو رد أي محاولة لرشوته أو التأثير عليه ، كما أن القانـون يجب أن يطبق على الجميـع بمن فيهم الذين يقبلون الرشوة والذين يدفعونها. وللتأكد من فعالية قانون الرشوة فإنه من المناسب إيجاد لجنة محايدة أو قضائية أو حـامي للعدالـة، أو ديـوان

للشكاوى، يتخصص في متابعة قضايا الفساد الإداري والقضاء علـى جـذوره (Rose-Akerman,1996) والذي سنتطرق إليه بالتفصيل في الفصل الرابع.

ومن الأمور التي تساعد على محاربة الرشوة ، تسـهيل الإبـلاغ عـن الرشوة ممن يتعرض لها . فمثلا ينص نظام مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، في مادته الرابعة عشرة، على إعفاء الراشي أو الوسـيط من العقوبة إذا أخبر السـلطات المختصة بالجريمة، واعترف بها، ولو كـان ذلـك بعـد اكتشافها، ولا يحكم بمصادرة المال أو الميزة أو الفائدة إذا كان الراشي قد أخبر السلطات بالأمر قبل اكتشاف الجريمة [91]، وشبيه بذلك قانون حماية الأمـوال العامة في الكويت ، إذ ينص القانون في المادة (21) على أن يعفى من العقـاب كل من بادر من الجناة بإبلاغ النيابة العامة أو ديوان المحاسبة بوجـود اتفـاق جنائي لارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، وبمن اشتركوا فيه قبل البدء في تنفيذ الجريمة ، ويجوز للمحكمة " الإعفـاء مـن العقوبـة إذا حصل البلاغ بعد إتمام الجريمة وقبل البدء في التحقيق أو مكن السـلطات مـن القبض على مرتكبي الجريمة الآخرين " [92].

وفي الوقت نفسه ، فإن من الأمور التي تسـاعد علـى القضـاء علـى الرشوة، تشديـد العقوبة على الراشي والمرتشي . فمثلا في سنغافورة يتعرض الموظفون لعقوبـات صارمة عند ثبوت تهمة الفساد الإداري عليهم . ففي عـام 1994م عالجت لجنة شؤون الموظفين في جهاز الخدمة المدنية في سـنغافورة 163 حالة تأديبية، 41 منها بسبب الرشوة و 25 حالة بسبب الإفـلاس ، و 22 حالة بسبب السرقة، و 6 حالات بسبب الإهمال أو عدم أداء الواجب ، وقد أدى ذلك إلى فصل 49 منهم، وإلى توقيع عقوبات إدارية علـى 17 مـنهم، وإلـى التوبيخ الرسمي لعدد 15 حالة (اوتافيو بيشوتو ، 1996 : 54) . أمـا في دولة الكويت ، فيتعرض الموظف للحبس المؤبد إذا اختلس أموالاً أو أوراقـاً أو أمتعـة أو غيرها مسلمة إليه بسبب وظيفته ، وأما إذا تسبب بخطئه في إلحاق

---

[91] نظام مكافحة الرشوة وا ذكرة الإيضاحية الصادرة بتاريخ 1383/3/7هـ .

[92] قانون ماية ا ال العام رقم (1) لعام 1993م .

ضرر جسيم بأموال الدولة أو مصالحها نتيجة لإهمالها أو إخلاله بواجباتـه أو إساءة استخدام السلطة ، فيعاقب بالحبس المؤقت لمدد مختلفة بحسـب طبيعـة الإهمال وحجمه .

6-2 الخـلاصة :

يظهر الفصل افتقار أنظمة الخدمة المدنية في الـدول الإسـلامية إلـى الضوابط والأسس الواضحة والعادلة للعديد من الموضوعات المتعلقة بـأخلاق العمل اللازمة للموظف المدني، مثل تعـارض المصـالح الخاصـة والعامـة، والنشاط السياسي للموظف المدني، والالتزام بواجب الوظيفـة، وغيرهـا مـن القضايا المهمة التي تعين على توضيح الواجبات والمسؤوليات المناطة بالموظف العام، وكيفية الالتزام بها ، كما يبين الفصل أهمية تحديـد مكونـات الأخـلاق العامة، كالأمانة والنزاهة، والشرف، مع الحرص علـى اسـ ـتخدام الوسـائل العلمية المؤدية إلى حسن اختيار الموظفين كأحد الأسـاليب المهمة فـي تقليـل فرص الانحراف الإداري في جهاز الخدمة المدنية مصداقا لقوله تعالـ ـى : ﴿ **إن خير من استئجرت القوي الأمين** ﴾... سورة القصص، من الآية 26 .

كما يظهر الفصل أهمية وجود معايير وأسس أخلاق العمل المطلوبة في الموظف الذي يعمل في الخدمة المدنية، وذلك من خلال إصدار بيان أو ميثـاق لأخلاق العمل، توضح فيه الأسـس العامة والأخلاق المنشودة، وكيفية التعامل في مختلف المواقف التي قد تواجه الموظف.

تبرز الدراسة أهمية الإعداد الأخلاقي ، كأحد الأسـس المفقـودة ، فـي مجال رفع كفاءة الإدارة للدول الإسـلامية ، وتنبع أهميـة الإعداد الأخلاقـي للموظفين ، من أنه يحقق زيادة في حسن استجابتهم للمطالب العامة ويعزز من تجاوبهم مع النقد الموجه إليهم ، وبالتالي يرفع من كفاءة جهود التنمية في هـذه الدول ، إذ إن أحد أهم مشكلات البيروقراطية ، أنها مع الوقت، لا تتـأقلم مـع مطالب البيئة ولا تتفاعل مع النقد الذي يوجه إليها (Caiden,1991:491)، كمـا أن الإعداد الأخلاقي ، يعطي الموظف أسساً واضحة للتعامل مع مختلف المواقـف

بحسب الظروف والأحوال ، وهذا الأمر مهم في الدول الإسـلامية ، نظـراً للتطور السريع الذي تمر به ، مما لا يمكن معه إيجاد لوائح ونظم تتلاءم وهـذا التغير السريع .

وسعيا نحو حسن الإعداد الأخلاقي للموظفين العموميين ، فلا بـد مـن إدراج البعد الأخلاقي في مناهج التعليم وخاصة الجامعي منـه ، وكـذلك فـي مكونات الدورات التدريبية وتشـجيع الجمعيات المهنية والأهلية على دعم مثل هذه الجهـود. ويقترح – في هذا الصدد - إعداد خطة زمنية للإعداد الأخلاقي للموظفين ، من خلال مزيج من الآليات والوسائل الأساسـية فـي الإعـداد الأخلاقي ، ويشمل ذلك إعادة تشكيل وصياغة قيم وطرائق سـلوك المـوظفين العموميين، وإيجاد أدوات الضبط الإداري، وإنشاء آليات لرعآية وحماية القـيم الإيجابية المطلوب غرسـها ، كما يشمل الإعـداد الأخلاقـي تأسـيس نظـام للتمحيص، وشفافية التصرفات المالية للموظفين، وتعميق مفهوم الخدمة المدنية، وغيرها من الخطوات اللازمة , ولعل مزيداً من الدراسات التفصيلية مسـتقبلا لوضع أطر وأسس هذه الآليات وتلك الوسائل ، سيعزز من إمكانية تطبيق هـذا البرنامج، ويعجل قطف ثماره المنشودة .

ابيض

الفصل الثالث

الرقابة الإدارية الفاعلة وأدواتها

كما ذكر في الفصلين السابقين فإن أهمية دراسة أخلاق الوظيفة العامـة تنبع من أن جودة الخدمات العامة التي تقدمها أجهزة الخدمة المدنية ، مرتبطـة بصورة كبيرة بمدى تمسك الموظف العام بمجموعة من الأخلاقيـات الوظيفيـة (الصواف ، 1414هـ :7-8) ، كما أن تكلفة الخدمات العامة وفاعلية التنمية تعتمدان بدرجة رئيسة على مدى الالتزام بأخلاق العمـل ، ولذلـك فقـد زاد الاهتمام بترسيخ الالتزام بأخلاق العمل في بيئة العمل وبخاصـة فـي الجهـاز الحكومي .

وأخلاق الوظيفة العامة، وإن حـرص القـادة والـولاة علـى غرسـها ورعايتها، لا يكتمل أثرها على العملية الإدارية، وعلى الخدمات المقدمـة إلـى الناس ، إلا بوجود الرقابة الإدارية الفاعلة من خلال أدواتها المختلفة. ولئن تقيد البعض بأخلاق العمل فإن البعض الآخر قد تأمره نفسه بالسوء أو الفساد إذا لـم تكن هناك رقابة واضحة على أعماله، ويصدق ذلك ما ورد في الأثر عن عمـر بن الخطاب رضي ا عنه " لما يزع (ا) بالسلطان أعظم مما يزع بالقرآن " (البغدادي : 108/4) ، أي أن الهيبة من السلطان والنظام لهما تأثير أحياناً أكثر من التوجيه الديني في نفوس بعض الناس، ولذلك فقد زاد الاهتمام بمثـل هـذه الرقابة وتعددت آلياتها ، كما ازدادت صلاحياتها الرقابية وتأثيرها على الجهـاز الإداري ، ونظراً لأهمية هذا الموضوع مع ضعف الاهتمام بالرقابة الإدارية في أوطاننا مقارنة مع ما هو متوافر في الدول المتقدمة، فقد يكون مـن المناسـب دراسة أنماط الرقابة الإدارية السائدة في التاريخ الإسلامي، ثم نتعرف على واقع الرقابة الإدارية في المجتمعات الإسلامية في الوقت الحاضر مقارنة مع بعـض

التجارب الناجحة ، ثم نتناول بعض أدوات الرقابة الإدارية المقترحـة وكيفيـة تطبيقها .

3-1 الرقابة الإدارية في عهد الإسلام :

نظراً لقلة الأموال وبساطة الكيان الاجتماعي في بداية العصر الإسلامي، فقد ركز الرسول- صلى ا عليه وسلم- على دور الرقابـة الذاتيـة الفرديـة كإحدى الوسائل الفاعلة في الرقابة على تقديم الخدمات العامة.

وقد حرص الرسول- صلى ا عليه وسلم- على رفع مسـتوى الرقابـة الذاتية عند الصحابـة رضي ا عنهـم كأول خط دفاع عند ورود حظـ ـوظ الدنيا ، ولذلك قال- صلى ا عليه وسلم-: " مـن اسـتعملناه علـى عمـل ، فرزقناه رزقاً ، فما أخذ بعـد ذلك فهو غلول " [93]. كما حـ ـرص صـلى ا عليه وسلم على توفير الحد المناسب مـن مستويات المعيشة ليتم إعفاف العامل أو الأمير حتى لا تمتد عينه إلى الحرام فيسقط في وحل الفسـاد ، وقـد حـدد الرسول صلى ا عليه وسلم الأجر والحوافز فـي العمـل بتسـهيل الـزواج والصرف على الأسرة ، وباتخاذ الخدم لانشـغال العامل فـي خدمـة الأمـة ، وبتوفير السكن الملائم ، كما قال صلى ا عليه وسلم : " من كان لنا عـاملاً ، فلم يكن له زوجة ، فليكتسب زوجة ، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً ، فإن لم يكن له مسكن ، فليكتسب مسكناً ، من اتخذ غير ذلك ، فهو غال أو سـارق " [94].

وفي توضيح أهمية العفة أو عدم استغلال المنصب العام في المصـلحة الشخصية ، نهى صلى ا عليه وسلم عمالـه عن قبول الهدايا عندما وجههـم بقوله : " هدايا العمال غلول " [95]. كما نهى صلى ا عليه وسلم عن الرشـوة ولعن المتعاملين بها عندما قال : " لعن ا الراشي والمرتشي في الحكـم " [96].

---

[93] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 5899 .
[94] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6362 .
[95] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6898.
[96] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 4969 .

وتكتسب الرقابة الذاتية أهميتها من أن أي أدوات للرقابة الإدارية ، مهمـا بلـغ إتقانها وشمولها ، يمكن التلاعب بها أو تفاديها ، ولا يخفى على القـارئ فـي الوقت الحاضر سقوط العديد من المؤسسات المالية العتيدة كبنـك بـارينج فـي إنكلترا، وكذلك بيوت التسليف في اليابان ، مع شدة أنظمتها الرقابيـة الإداريـة والمالية وتعقدها، وذلك بسبب انخفاض مستوى الرقابة الذاتية لدى العاملين بها.

ولم يكتف- صلى الله عليه وسلم- برفع مسـتوى الرقابة الذاتية فقـط ، بل كان أيضاً يقوم بالمحاسبة الفعلية لولاته وعماله ، مما جعله يكتشف حصول ابن اللتبية، وهو أحد عماله على الصدقة – على هدايا بدون وجه حـق، فنهـاه عن ذلك ووعظه موعظة بليغة كما ورد في حديث أبى حميد الساعدى- رضي الله عنه- أنه قال " استعمل رسول الله - صلى الله عليه وسلم- رجلاً من الأسـد (الأزد) على صدقات بنى سليم يدعى ابن اللتبية ، فلما جاء (أي بالصـدقات) حاسبه ، قال: هذا ما لكم ، وهذا هدية، فقال رسول الله - صلى الله عليه وسلم- : فهلا جلسـت في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقاً ؟ " [97]0
وفي بيان دقته ومحاسبته- صلى الله عليه وسلم- على الإيـراد والمصـروف يقـول ابن القيم رحمه الله ، كان- صلـى الله عليه وسلم- "يستوفي الحسـاب على عماله يحاسبهم على المستخرج والمصروف " (ابـن القـيم : 227) . وعلى نهجه سـار الخلفاء الراشدون في محاسـبة العمال على الصدقات والفيء وغير ذلك من الأموال (ابن تيمية ، 1986م : 65) . وكان أبو بكر الصـديق -رضي الله عنه- يحاسب عماله ، وجاءه معاذ بن جبل من اليمن، فقال له أبـو بكر: "ارفع لنا حسابك" (الكتاني : 37/1) . وقال عمر ابن الخطاب- رضي الله عنه- يوماً لمن حوله : " أرأيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، ثـم أمرتـه بالعدل، أكنت قد قضيت ما علي؟ . قالوا : نعم . قال: لا حتى أنظر في عملـه، أعمل بما أمرته أم لا " (ابن الجوزي : 56) .

كما كان- صلى الله عليه وسلم- يطلب من المسلمين - كأحـد أسـاليب الوقاية من الفساد الإداري - أن يتركوا عماله فلا يشـغلونهم بمـا لا ينفـع أو

---

[97] تصر صحيح مسلم : 1215 .

يستميلونهم بالحرام ، وفي ذلك قال صلى ا عليه وسلم : " هل أنتم تاركـو لي أمرائي ؟ إنما مثلكم ومثلهم كمثل رجل استرعى إبلاً أو غنماً فرعاها ، ثم تحين سقيها فأوردها حوضاً ، فشرعت فيه ، فشربت صفوه ، وتركت كدره ، فصفوه لكم وكدره عليهم " [98].

وقد استمر أبو بكر الصديق رضي ا عنه في اتباع هدي الرسول صـلى ا عليه وسلم في محاسبة ولاته والعاملين على الصدقة ، كما كان عمـر بـن الخطاب رضي ا عنه حريصاً على مراقبة ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم (الطبري: 67/4) ، وحتى إن معاوية مع شدة ثقة عمـر فيه كان " أخوف من عمر من يرفأ غلام عمر منه " (الطبري : 338/4) نظراً لشدة محاسبته وسطوة عقوبته .

ولعل من أهم أدوات الرقابة الإدارية في العصر الإسلامي ، فتح قنوات الاتصال والشكوى، ورفع المظالم المباشرة من الناس، وسماعها مباشرة منهم ، والتفاعل مع ما يعانون منه وخاصة ذوي الحاجات . ولذلك حذر صلى ا عليه وسلم الأئمة والولاة فقال: " ما من إمام أو وال ، يغلق بابه دون ذوي الحاجـة والخلة والمسكنة ، إلا أغلق ا أبواب السماء دون خلته وحاجته ومسكنته" [99]. ولذلك كان صلى ا عليه وسلم، كما وصفته المرأة، بأنها قد أتت بابه فلم تجـد بوابين وذلك عندما دعاها إلى الصبر على فقدها ولدها ، فردت عليه فتركهـا رحمة بها ، فلما أخبرها الناس " أنه رسول ا صلى ا عليه وسلم ، فأخـذها مثل الموت (من الفزع أن تكون عصت أمر رسول ا) ، فأتت بابه فلم تجـد على بابه بوابين فقالت : يا رسول ا لم أعرفك ، فقال : إنما الصبر عنـد أول الصدمة " [100]. وعدم وجود البوابين دلالة على أن قنوات الاتصال والمعلومات مفتوحة بين الراعي والرعية .

---

[98] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 6902 .
[99] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 5561 .
[100] تصر صحيح مسلم : : 459 وصحيح البخاري : 1283.

ومن أساليب الرقابة الإدارية، التعرف على المظالم وتحسس الحاجـات والرقابة على أعمال الولاة والأمراء، والزيارات الميدانية سـواء كانت مبرمجة أو غير مبرمجة. وكان عمر رضي ا عنه ، قد نوى أن يطوف بالرعية يتفقـد أحوالهم ولكن المنية سبقته رحمه ا ، فقال في ذلك: " ولئن عشت إن شـاء ا لأسـيرن في الرعية حولاً ، فأنا أعلم أن للناس حوائج تقطـع دونـى (أي لا تصل) ، أما أعمالهم فلا يرفعونها إلي، وأما هم فلا يصلون إلي " ثـم ذكر خط سيره بحيث يجلس في كل ولآيـة شـهرين ثـم قـال : ولـنعم الحـول هـذا (الكتاني:267/1) . وكان يرجو بهذه الرحلة التعـرف علـى معانـاة الرعيـة والاستماع لشكواهم ومظالمهم .

وكان الخلفاء الأمويون، وأولهم معاوية رضي ا عنه، يجلسون مـرتين في اليوم صباحا ومساء للاسـتماع إلى المظالم وردهـا (خمـاش ، 1980م : 305)، وعلى نهجه سار من بعده من الخلفـاء والولاة ، وكان زياد بن أبيـه والي الأمويين على العراق ، يجلس كل يوم إلا يوم الجمعـة للاسـتماع إلـى الشكاوى وتلقى الظلامات، والسؤال عن الأموال والنفقات، وعن أسعار السـوق والأوضاع الاقتصادية، ولم يكن يحتجب عن طالب حاجة ولو أتاه طارقاً لـيلاً (الطبري:220/5) 0 وأما عمر بن عبد العزيز، رضي ا عنه، فقد جعـل رد المظالم شـغله الشاغل ، فكان يقعد للناس بعد تصريف مصالح الدولـة ، فـإذا أمسى وعليه بقية من حوائجه وصله بليلته (أبو يوسف : 19) 0

أما في العصر العباسي ، فقد كان الخلفاء في بداية العصر ينظرون فـي الظلامات، ثم قل الاهتمام بها مع تسلط القادة الأتراك علـى الإدارة والولايـات وضعف الخليفة العباسي أمامهم ، وعندما أصبح المهتدي با ، خليفة للمسلمين، ألزم نفسه بالجلوس للعامة، وسماع ظلامات المظلومين، والإجابة عنها، وكـان المهتدي يسمع شكاوى الرعية من الأطراف ضـد عمـالهم ، أو ضـد عمـال الدواوين ، بحضور الوزير والكتاب (السامرائي ، 1983م) 0

ونظراً لتزايد الظلم والشكاوى من العمال ، فقد أنشئ في العصر العباسـي ديوان المظالم. وكان الخلفاء العباسـيون يباشرون المظالم بأنفسهم، ثم عهـدوا

بذلك أحياناً للوزراء، وأحياناً لمن يرون من الثقات (السامرائي،1983م: 264). وكانت الشكاوى تعرض على الخليفة الذي ينظر فيها ويأمر بما هو مناسب، ثم يقوم كاتب الديوان بتسجيل كل هذه الظلامات، ثم ترسل إلى الجهات المختصـة لتنفيذها . وكان الخليفة المنصور - رحمه ا - قد أسس بيت مـال المظـالم، تودع فيه الأموال التي أخذت ظلماً ، فكثر ما في ذلك البيت من المال والمتـاع مما يستخرج من الولاة المعزولين (الطبري : 81/8) .

كما استحدث الخلفاء في الدولة العباسية، وظيفة المعاون، وهـو صـاحب المعونة (وهو الأمير أو الحاكم) للمظلوم على الظالم، ويساعد علـى تخلـيص العوام من المحن والبلايا. وقد أصبح للمعاون في القرن الخامـس الهجـري وما بعـده ، ديوان وجملـة من الكتاب يسـمى دار المعونـة (السـامرائي ، 1983م).

وسعياً نحو رفع مستوى الرقابة المالية ، فقد استحدث الخلفاء العباسيون في كل ديوان ، ديواناً يطلق عليه ديوان الأزمة، مختص بالرقابة المالية على هـذه الدواوين ، وذكر أن أول من أسس ديوان الزمام هو عمر بن بزيع في خلافـة المهدي ، وذلك أنه لما جمعت له الدواوين تفكر ، فإذا هو لا يضبطها إلا بزمام يكون له على كل ديوان ، فاتخذ دواوين الأزمة ، وولى على كل ديوان رجـلاً (الطبري : 167/8) . كما أنشئ ديوان زمام النفقات ، لمراقبة النواحي الماليـة لحسابات ديوان النفقات وتدقيقها ، ومع أن متولى الزمام مختص بالرقابة فقـط، إلا أنه اعتبر أحياناً أهم من منصب مسؤول الديوان نفسه ، ولذلك كان يعين فيه من ذوي المكانة والوجاهة (السامرائي ، 1983م : 243) 0

كما أن من أدوات الرقابة الإدارية في العصور الإسلامية تشـجيع النـاس على النقد الهـادف تجاه ما يقدم لهم من خدمـات أو ما يرونه مـن قصـور ، ولذلك كان صلى ا عليه وسلم يحث أصحابـه على الأمر بالمعروف والنهـي عن المنكر ، مصداقاً لقوله تعالى : ﴿ **ولتكن منكم أمة يـدعون إلـى الخيـر ويـأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ...** ﴾ سورة آل عمـران، مـن الآيـة 104، ممـا يجعـل المجتمـع وأفراده بعيدين عن الظلـم أو أسـبابه. كما حذر صـلى ا عليـه

وسلم مـن عدم أخذ حق الضعيف عندما قال : " إن ا   لا يقدس أمة لا يأخـذ الضعيف حقه من القوي ، وهو غير متعتع " [101].

ويظهر الاستعراض العاجل لواقع الرقابة الإدارية في العصور الإسـلامية المختلفة ، اهتمامهم الكبير بالرقابة الذاتية مع عدم نسـيان الرقابـة الميدانيـة والجولات المفاجئة ، ومع تعقد النظم الإدارية واتساع الدولة ، فقد تعددت نظـم الرقابة الإدارية وتنوعت لتواكب مثل هذا الاتساع.

3-2 واقع الرقابة الإدارية في المجتمعات الإسلامية في الوقت الحاضر

إن أهمية الرقابة الإدارية في المجتمعات الإسلامية ، تنبع من أنها إحـدى الأدوات الأساسية في محاربة الظلم، الذي بعكسه ينتشر الجور وعدم العدالة مما قد يولد عوامل هدم تؤثر في التلاحم الاجتماعي، كما أن أهمية الرقابة الإداريـة تنبع من أن انتشار الفساد الإداري قد يساعد على رفع تكلفة أداء الخدمات العامة ويقلل من القدرة على تصحيح أوضاع الاقتصاد الحر (Tanzi,1995:26) ، ولـذلك فهناك حاجة شديدة في المجتمعات الإسـلامية المتطلعة الحريصة على التنفيـذ، إلى رفع مستوى الرقابة الإدارية فيها.

ولعل من الدراسات المهمة العربية الشاملة في تنـاول موضـوع الفسـاد الإداري ومكافحته، دراسة المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، حيـث تدعو توصيات الدراسة إلى إصلاح النظم الوظيفية، وإلى دور التـدريب فـي الإعداد الأخلاقي، وأهمية التزام الموظف بالقيم والأخلاق الإسـلامية الحميـدة لتأدية الخدمات العامة [102].

ونظراً لأهمية هذا الأمر ، فقد سعى العديد من الـدول الإسـ ـلامية إلـى محاولة تشديد الرقابة على الجهاز الإداري ، ولكن معظم جهدها كان مقتصـراً على جوانب الصرف المالي والتقيد باللوائح، ولم يتعداه إلى الفاعلية الإداريـة وتحسين جوانب التحكم والرقابة ، ولذاك، فقد اقتصرت جهود معظـم الـدول

---

(101) حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 1853 .

(102) ا ركز العر للدراسات الأمنية والتدريب ، دراسة عن مكافحة الفساد الإداري ، 1408هـ .

الإسلامية ، على الاهتمام بالرقابة المالية من خلال دواوين المحاسبة والأجهـزة المركزية للحسابات، ولم يشمل ذلك، الفاعلية الإدارية والتجاوزات غير الماليـة أو حسن استخدام الموارد المالية .

ولذلك، فإن من المهم في الوقت الحاضر ، واقتـداء بنشـاطات الرقابـة الإدارية في الدول المتقدمة صناعياً، القيام بفحص شامل للانحـراف الإداري ، مع تفعيـل الآليـات القانونية وجعلها أكثر مرونة في مثل هذه القضـايا، مـن خلال التحقيقـات الأمنيـة والقضـائية الشـاملة، وتفعيـل أجهـزة التـدقيق (Anechiarica and Jacobs, 1994:469)، كما لا بد - في هذا الصدد - من استحداث نظام قضائي صارم يدعم جهد الرقابة الإدارية، وتتزايد فيه العقوبات المفروضة لمن يقصر في عمله أو تثبت عليه تهمة الفساد الإداري حتى تشـمل مصـادرة الأموال المختلسة والغرامة والسجن . كما يجب أن يتسـع مفهـوم الانحـراف الإداري وخاصة في ظل الضائقة الاقتصادية، ليشمل أي ضياع للموارد الماليـة أو سوء استخدامها. ومن ثم فإنه يتوقع أن يكون لديوان المحاسـبة أو الجهـات المسؤولة عن الرقابة الإدارية ، الاهتمام اللازم بالإجراءات التي تحقق الوقايـة من ضياع الموارد أو من الخداع أو مـن سـوء اسـتخدام السـلطة. وتظهـر الاتجاهات الحديثة في محاربة الانحراف الإداري ، أهمية الوقاية قبل العـلاج. فولآية نيويورك New York مثلا، تفرض على كل إدارة ، القيام بتقويم سـنوي عن إمكانية تعرض الإدارة للانحراف الإداري ومجالاته المتوقعة ، بمـا فيهـا اتجاهات كبار الموظفين وتصرفاتهم المالية، وبروز مظاهر الغنى عندهم ، كما أن من الأمور الحديثة في محاربة الانحراف الإداري ، تشـكيل هيئـة تحقيـق وتدقيق لمتابعة خلفيات العقود المبرمة والأشخاص الذين يقفون وراءها، وكذلك عوائلهم بما في ذلك استخدام آلات الكمبيوتر لمتابعة الـدفعات الماليـة ونقـاط قبضها النهائية، حتى يتأكد من عدم استفادة المـوظفين المختصـين مـن هـذه العمليات .

والاهتمام بالرقابة الإدارية لا يعني أن علينا أن نغـرق نشـاطات الإدارة بمزيـد من القيـود، وبالتالي قد يـؤدى ذلك إلى تركز انتباههـا على الالتزام

بالضوابط وإجراءات التحكم بدلاً من أداء العمل وكفاءته ، فلا بد من الاهتمـام بالأمرين معاً ، ولذلك يقترح (Osborne and Gaebler, 1992:) في كتابهمـا إعـادة اكتشاف الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية (Reinventing The Government) أن يكون هناك توازن بين أدوات التحكم والرقابة وكلفتها الماليـة وبـين الحـد المقبول والمناسب(Optimum) من إمكانية الانحراف الإداري الـذي لا يمكـن القضاء عليه، أو أن القضاء عليه سـيؤدي إلى تأخير كبير في تقديم الخدمة أو إلى زيادة ضخمة في كلفتها المادية .

إن أهمية أخلاق العمل والرقابة الإدارية تنبع من أن هناك ضياعاً كبيـراً من الموارد المالية نتيجة لفقدان أو ضعف هذين الأمرين ، ولـو كانـت لـدينا إحصائيات دقيقة للدول العربية والإسلامية لكان في الإمكان تجسـيد الأمـر بصورة أوضح، ولكن عدم توافرها لا يتيح تأكيد ذلك ، ولكن لو أخـذ مـثال لإحدى الدول المتقدمة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، لظهرت لنا أهميـة مثل هذه الرقابة الإدارية . فيذكـر تقـرير للحكومة الأمريكية أن كـل دولار يجمـع من الضرائب فإن 48% منه يعتبـر فاقداً غير مسـتغل الاسـتغلال الأمثل (Stanbury and Thompson,1995) وذلك بسبب صـرفه فـي مجـالات أو خدمات قليلة النفـع أو الفائدة، كما أن هناك مـا بـين 25% إلـى50% مـن الموظفين الحكوميين يمكن الاسـتغناء عنهم بـدون أي تأثير على نشـاط العمل (Osborne and Gaebler, 1992 :127) . كما أن من الأمور الجديرة بالاهتمام ، ما أظهرته الإحصائيات من أن ميزانية الحكومة الأمريكية قد احتوت 97 بليون دولار تم إنفاقها في المشاريع التي ليس لها تأثير أساسي على رفاه الشعب .

ومن الأدوات المفقودة في حسن الرقابة الإداريـة ومحاربـة الانحـراف الإداري في الغرب ، اسـتخدام القيم الدينية الغنيـة، والعـادات الاجتماعيـة، والتراث، وبخاصة التي تحث على السلوك القويم وحياة الضـمير مـن خـلال الالتزام والسلوك الشخصي ، وهـذا الأسلوب يطلق عليه استخدام القـيم فـي التحكم في السلوك الإنساني (Ethics as Behavior Control) . ويدخل ضمن ذلـك ، استخدام مواثيق العمل أو مواثيق أخـلاق العمـل (Bowman , 1991) . ويمكـن

للجمعيات المهنية أن تنشط في هذا المجال، كجمعية أعضاء هيئة التدريس في الجامعة، أو المهندسين أو الاقتصاديين أو متداولي العملات إلخ .. . في وضع مواثيق العمل والرقابة عليها ووضع الضوابط اللازمة لضمان التزام أعضائها بها .

3-3 أهم أدوات الرقابة الإدارية الفاعلة :

تعتمد الرقابة الإدارية وفاعليتها ، على حجم وأثر وتنوع الأدوات المستخدمة في تحقيقها، بما فيها هيئات الرقابة الإدارية وشكاوى المواطنين، وذلك حسب الظروف البيئية وواقع الإدارة . وفي هذا الفصل سيتم بيان أهم أدوات الرقابة الإدارية في العصر الحديث ، بينما سيركز الفصل القادم على الدراسة التفصيلية لوالي المظالم في الإسلام، وديوان شكاوى المواطنين في العصر الحالي كإحدى الوسائل المهمة في الرقابة الإدارية.

3-3 - 1 تأسيس جهاز للرقابة الإدارية

ولعل واحدة من أهم الوسائل في الرقابة الإدارية ، وجود جهاز إداري مستقل ، يكون مسؤولاً عن وظائف الرقابة الإدارية ، مع متابعة تصرفات الموظفين الحكوميين وسلوكهم، وإيجاد النظم والوسائل الكفيلة بعدم تكرار ما هو سلبي منها .

ويدخل ضمن ذلك ، وجود هيئات مختلفة للمراجعة والتدقيق ، لها سلطات التحقيق، بالإضافة إلى التدقيق في مقدار الفاعلية الإدارية أو في مقدار ما يقدمه الجهاز الحكومي من منافع مقابل الأموال التي تصرف عليه ، وأن وجود مثل هذه الهيئات والآليات ستمنع استعمال أي سلطات أو اتخاذ أي إجراءات لها أبعاد سياسية (Stowe, 1992) وليس للمواطنين مصلحة مباشرة وواضحة فيه ، كما أنه يجعل جهاز الخدمة المدنية مسؤولاً أكثر أمام الرأي العام وأمام جماهير المواطنين . وقد طبقت المملكة المتحدة نظام مبادرات الإدارة المالية (Financial Management Initiative) عام 1982م الذي كان له نتائج مشجعة في

فاعليـة حسن اسـتخدام الأموال وصرفها في الأهـداف التي خصصت مـن أجلها (Jackson , 1988) .

ومن الآليات التي ترفع من مستوى الرقابة الإدارية في الجهاز الحكـومي أيضاً ، رفع مستوى الضبط الإداري ، ويمكن تطبيق هذه الآلية من خلال تنفيذ العديد من التغييرات الإدارية والإجراءات التنظيمية ، مثـل أسـ ـلوب تـدوير القيادات الإدارية كأحد الأساليب الإدارية الفاعلة في هذا المجال ، وقـد سـعى الخلفاء في العهد الإسـلامي قديماً إلى تدوير الولاة وعدم بقـائهم علـى رأس الولاية لمدة طويلة ، وقد أثبتت الدراسات العلمية وجاهة هذا الأمر ، حيـث إن تدوير القيادات الإدارية من موقع عمل إلى آخر، ومن ولآية إلى أخـرى، فـي الدول ذات الرقعة الجغرافية الكبيرة أو الواسعة ، له تأثير كبير في تقليل الفساد الإداري (Tanzi , 1995:26) . إضافة إلى ذلك ، فإنه لا بد من أن يعاد النظر فـي شروط التوظيف وإجراءات الضبط الوظيفي والعقوبـات ، لـتمكن المـديرين والمشرفين ، من بسط حد مقبول من الضبط الوظيفي وتنفيذ إجراءات رادعـة بحق المخالفين أو من يسيء في عمله .

ومن الأمور التي يجب أن تركز عليها الرقابة الإدارية، آليـات اختيـار المقاولين أو المتعهدين للتزويد بالمواد والمعدات، إذ إنها من أكثـر المجـالات عرضة للفساد الإداري ، ومن المجالات المشابهة التي يجب التركيز عليها عند تقديم الخدمات الأساسية الحكومية ، موضوع منح الاحتكارات واستخدام المنافع. وتوصي دراسة الأمم المتحدة (United Nations, 1990) بتشكيل هيئـات للرقابـة الفاعلة والتدقيق التام للتأكد من حصول الدولة على أفضل الخدمات أو المـواد للمبالغ التي دفعتها عند منحها احتكارات معينة . ومن نظم الرقابة على العقـود والمناقصات المستخدمة في ولآية نيويورك هو اسـتخدام أسـلوب التحقيقـات السرية في متابعة الأموال التي دفعت كمستحقات عن عقود ومناقصـات وعـن المستفيد النهائي منها. ويمكن لوحدة خاصة أنشئت لمثل هذا الغرض ، التحقـق من الكسب الشرعي لكل من الموظـف وأفـراد عائلتـه وشـركائه وزملائـه (Anechiarica and Jacobs, 1994:468-470) .

2-3-3 توسيع نطاق المسؤولية الإدارية :

ومن الأدوات التي تزيد من الرقابة الإدارية ، تـوسيع نطاق المسؤولية الإدارية للموظفين أو المسؤولين (Accountability) .ويمكن للمؤسسة أو الشركة أن تصدر تعليمات محددة ، تظهر فيها أهمية المسؤولية الإداريـة للمـوظفين، والمهام المطلوبة منهم في هذا الصدد، وجوانب الإشراف والإدارة المحاسـبين عليهـا في حالات التقصير أو الإهمال، كما تبرز العقوبات المترتبة على ذلك، بما فيها الحرمان من الراتب التقاعدي كما تفعل بعض الدول .

وقد اتبعت بعض الهيئـات والـولايات نظاماً لتقويم مدى التعرض للفساد في الإدارات والهيئات . (Corruption Vulnerability Assessments) . وبموجب هـذا النظام الذي يطبق بصورة شـاملة في ولاية نيويورك (New York) ، يطلب من كل رئيس هيئة أو إدارة ، أن يعد مراجعة شاملة في كل سنة لمدى كفاية أدوات الرقابة الداخلية في منع الفساد الإداري في كل نشاط تقوم به إدارته ، كما يجب أن يتضمن هذا التقرير ، توجهات كبار المدراء وبخـاصة تصـرفاتهم الماليـة وظهور بوادر ثراء غير مشروع عليهم(Anechiarica and Jacobs, 1994: 468-469) .

ومن الوسائل الفاعلة المستخدمة في توسيع المسؤولية الإدارية بعد انتهاء الخدمة ، منع الموظف العام بعد تقاعده ، من العمل في مؤسسات أو شركات أو أفراد لهم علاقة بنشاط عمله في الحكومة. والقصـد مـن ذلـك ، ألا تحـاول الشركات التأثير على الموظفين من خلال إغرائهم بالعمل فيهـا بعد تقاعدهـم ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ، صدر قانون الأخـلاق في الحكومـة عـام 1978م الذي يضع قيوداً مدى الحياة على عمل الموظف المتقاعـد، أو الـذي تنتهي خدماته من الحكومة، في مجالات كان له سابق إشراف مباشـر عليهـا، ولمدة سنتين في مجالات كان يشرف عليها من بعد، أو من طريق غير مباشـر .(Rohr,1991:285)

كما أن من النظم لرفع مستوى نطـاق المسـؤولية الإداريـة ، أن يكـون الشخص مسؤولا ليس فقط عن الفساد الإداري، بل عن أي مفقود مـن المـوارد

العامة أو إساءة لاستخدام السلطة حتى لو لم يترتب عليه خسارة مادية. وفي هذا الصدد، أصدرت دولة الكويت قانوناً لحماية المال العام ، يجرم ضمن بنوده مـن يقوم ببعض الأعمال التي تؤدي إلى ضياع الأموال العامـة [103]. فقـد نصـت المادة(14) منه على أن كل موظف عام أو مستخدم أو عامل تسبب بخطئه فـي إلحاق ضرر جسيم بأموال ومصالح الجهة التي يعمل بها، أو يتصل بهـا بحكـم وظيفته، أو بأموال الغير، أو مصالحه المعهودة إلى تلك الجهة، يمكـن معاقبتـه بالحبس المؤقت مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، والغرامة .

كما أن من الأمور التي تساعد على توسيع نطاق المسؤولية الإدارية ، فتح المجال أمام التقاضي في القضايا الإدارية أمام القضاء ، ويدخل ضـمن ذلـك ، تشكيل المحاكم الإدارية أو الدوائر الإدارية للنظر في مثل هذه القضايا. ونظـراً للشعور بالحاجة إلى الفصل في المنازعات الإدارية ، فقد تم تأسيس دائـرة فـي المحكمة الكلية، للنظر في المنازعات الإدارية في دولة الكويت عام 1981م[104]. وتنظر المحكمة في الطلبات المقدمة من الموظفين المدنيين ، بإلغـاء القـرارات الإدارية الصادرة بالترقية، أو إنهاء الخدمة، أو توقيع جزاءات تأديبيـة علـيهم، ويستثنى من ذلك إنهاء الخدمة بقرار من مجلس الوزراء ، ومع أهمية تأسـيس هذه الدائرة المتخصصة بالمنازعات الإدارية ، إلا أن أثرها كـان قلـيلاً نظـراً لمحدودية مجالات التقاضي أمامها، وعدم شمولها مجالات مهمة وأساسـية تهـم المواطن كمستفيد ومستخدم لهذه الأجهزة الحكومية .

والإسلام حرص على تأكيد المسؤولية، سواء كانت إداريـة أو غيرهـا ، فالشريعة الإسلامية حرصت على توسيع نطاق مسؤولية الفرد عن أعماله وسائر شؤون حياته ، فعن ابن مسعود - رضي ا عنه - قـال : " إن ا تبـارك وتعالى سائل كل ذي رعية فيما استرعاه، أقام أمر ا فيهم أم أضاعه، حتى إن الرجل ليسأل عن أهل بيته " [105].

---

[103] دولة الكويت ، قانون اية ا ال العام ، قانون رقم 1 لعام 1993م .
[104] مرسوم بالقانون رقم 20 لعام 1981 ، والصادر بتاريخ 17 ف اير 1981 م .
[105] رواه الط ا وقتادة يسمع من ابن مسعود ورجاله رجال الصحيح .

3-3-3 **تأسيس نظام لتمحيص شفافية التصرفات المالية للموظفين** :

إن إحدى الأدوات الـرئيسة في التحكم الأخلاقي ، أن تكون كافة أعمـال الموظف معرضة للتمحيص والتدقيق (Cadbury, 1987 : 71) ، مثل الإعلان عن الوضع المالي لأي موظف قبيل انضمامه للخدمة المدنية، وخاصة إذا كان مـن ذوى المراكز العليا (Braibanti,1962:371) . ولعل هذه الشفافية والتمحيص، همـا المعيار والدافع للتفرقة بين ما هو أخلاقي وغير أخلاقي في التصرفات الماليـة للموظفين ، ويقول الرسول صلى ا عليه وسلم في ذلك : " ... الإثم ما حـاك في نفسك وكرهت أن يطلع عليه الناس "[106]. والإعلان عن الوضع المـالي ، كما هو جار في بعض الدول المتقدمة ، يشابه ما كان يعمله الخليفة عمـر بـن الخطاب – رضي ا عنه - عندما كان يطالب الولاة بكشـف سـنوي حـول ممتلكاتهم، وكان يسألهم دائماً من أين لك هذا ؟ . وكان عمر – رضي ا عنه – إذا بعث عاملا على مدينة كتب ماله. وقد قاسم عدداً من عماله أموالهم (أي أخذ منهم نصف أموالهم) لما عزلهم ، منهم سعد بن أبى وقاص وأبو هريرة رضـي ا عنهم (الكتاني : 269/1) . ومنهم عمرو بن العاص – رضـي ا عنـه – عامله على مصر (الطبري 4 : 146) وكان يشاطرهم المـال دون تهمـة أو خيانة ، حرصاً على ذمتهم. وكان عمر – رضـي ا عنه - يشـاطرهم فـي الأموال التي خصوا بها لأجـل الولاية مـن محاباة وغيرها (ابـن تيميـة ، 1986م) ، وقد التزم عمرو بن العاص - رضي ا عنـه - بهـذا المبـدأ السـامي الذي فرضه عمر عليهم، فمع أن مصر جعلت لـه طعمـة لـه (أي تحت تصرفه)، فإنه لم يترك عند موته سوى سبعة دنانير (الكندى:31) .

والشـفافية (Transparency) تعني وضوح التعاملات والتصرفات، سـواء كانت مالية أم غيرها أمام الرأي العام أو أهل الحل والعقـد . ويمكـن تحديـد الشفافية بالنسبة للموظف العام بمدى جعل المعلومات عن أعمالـه وقراراتـه متاحة لطرف آخر، بما فيها الزملاء في العمل، لضمان بيئة عمل نظيفـة مـن الانحراف الإداري (Ngouo , 1997:477-478) . ومن الذين حرصوا على الشـفافية

---

[106] تصر صحيح مسلم : 1794 .

والوضوح في المعاملات أبو بكر الصديق رضي ا عنه ، فعن عائشة رضـي ا عنها قالت : " لما مرض أبو بكر مرضه الذي مات فيه قال : انظروا ماذا في مالي منذ دخلت في الإمارة فابعثوا به إلى الخليفة من بعدي ، فنظرنا فـإذا عبـد نوبي كان يحمل صبيانـه، وإذا ناضح (البعير الذي يسقي عليه المـاء) كان يسقي بستاناً له ، فبعثنا به إلى عمر فبكى عمر - رضي ا عنه - وقال : رحمة ا على أبى بكر لقد أتعب من بعده تعباً شديداً " (طبقات ابـن سـعد : 192/3) . وهذا يدل على وضوح الذمة المالية للخلفاء الراشدين وحرصهم على ذلك . وفي المقـابل كان الإسلام يحث أتباعه على الشفافية في المعاملات مـع المصدقين (أو جامعي الزكاة) . فقد كان جرير بن عبدا رضي ا عنه يقول لبنيـه : " يا بني إذا جاءكم المصدق فلا تكتموه من نعمكم شيئاً " (أبو عبيـد ، 1989م : 506).

ونظراً لأهمية هذه الشفافية أو وضوح الذمة المالية وإعلانها ،فلا غرو أن أوصت دراسـة الأمم المتحدة (United Nations,1990) بضرورة أن يكون هنـاك نظام للإفصاح الإجباري لأي أصول أو استثمارات يحوزها الموظف العام، بما فيها تلك التي لأقاربه، وكذلك بيان المواقف التي فيها تعارض مصـالح، حتـى تكون هناك محاسبة إدارية على ذلك .

وكان الخليفـة عمر بن الخطاب رضي ا عنه حريصاً علـى تـدوين أملاك الولاة حتى تتضح ذمتهم المالية ، فعن الشعبي أن عمر رضي ا عنه : كان إذا استعمل عاملاً كتـب له (ابن سعد : 307/3) . وقد حرص العديد من علماء الإسلام وقضاته على تطبيق مبدأ من أين لك هذا ؟ ومن هؤلاء أبو بكـر محمد بن زرب ، قاضي قرطبة ومفتيهـا ، المتوفي في عـام 381 هـ ـ فـي الأندلس ، والذي عندما ولي القضاء ، وجاء الناس لتهنئته ، كشـف لهـم عـن صندوق من المال ، وقال لهم : إن نشأ من مالي ما يناسب هذا ، فلا ألام ، وإن ظهر علي أكثر منه ، وجب مقتي (الثعالبي الفاسي ، 1977م : 117/2) 0

وقد اتبعت الولايات المتحدة نظاماً منذ عام 1987 م يفرض علـى كـل أعضاء الكونغرس والقضاة وكبار الموظفين إبـراز وضـعهم المـالي قبيـل

انضمامهم إلى وظائفهم العامة ، والهدف من هذا الإعلان المالي أن يحول ويمنع أي تضارب أو تعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية ، حيث يمكن أن يطلع على هذا الإعلان أي شخص دون الحاجة لإبداء أي سبب للاطـلاع . وتتبع فرنسا نظاماً مشابهاً لذلك منذ عام 1988م ، ولكن يحفظ هـذا الإعـلان المالي في جهات معينة، ولا يمكن للعامة أن يطلعوا عليه إلا في ظروف خاصة (Rohr,1991:284-285) . والهدف من وضع مثل هذا النظام ، هو إبعاد أو اكتشاف أي تعارض في المصالح وخاصة بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة .

ومن الدول الإسلامية التي اهتمت بهذا الأمر ، المملكة العربية السعودية . فقد وجه ولي الأمر في المملكة العربية السـعودية إلى أهمية مكافحة الرشـوة، وأن يحاسب الموظفون على مصادر ثرواتهم، وكذلك من يعولونهم وتشكل لجنة من ديوان المراقبة وديوان المظالم للتحقق من ذلك (المملكة العربية السعودية ، 1387هـ). كما ينص التوجيه من ولي الأمر على أنه إذا لم يستطع الموظـف إثبات مصادر هذه الأموال، مما قد يثير شبهة أنها قد اكتسبت بطريقة الرشوة أو الهدايا أو الاسـتغلال الوظيفي ، فيمكن لمجلس الـوزراء أن يصـادر نصـف الأموال المشكوك فيها وأن يعزله عن وظيفته الحكومية . ومشابه لـذلك ، مـا وافق عليه برلمان جنوب أفريقيا من ميثاق جديد للعمل يدعو بصورة واضـحة أعضاء البرلمان إلى كشف أوضاعهم المالية بمن فيهم زوجاتهم وأولادهم الذين يعولونهم (South Africa, 1994) . ومن الدول التي تطبق هذا النظام على جهـاز الخدمة المدنية ، سنغافوره ، حيث تشترط الدولة على جميع العاملين في الجهاز الإداري، أن يبينوا بصورة مستمرة، من خلال استمارة معينة، أنهم لم يحصـلوا على أي مبالغ أو أرباح مجهولة المصدر، كما تتم مراقبة دخول الموظفين للتأكد من عدم حدوث زيادة كبيرة غير مبررة (أوتافيو بيشوتو، 1996م:54).

إن واحدة من الجرائم المرتبطة بالفساد الإداري وملازمة له ، هي جريمة غسيل الأموال، وهي وسـيلة يحاول فيها كبار المرتشين تفادي الرقابة الإدارية من خلال عمليات معقدة في تحويل الأموال التي يحصل عليها عن طريق الفساد الإداري وتغيير ملكيتها وأنواعها بحيث لا يمكن للجهة الرقابيـة أن تكتشـفها ،

ولذلك حرصت معظم الدول، وكذلك المؤسسات المالية،على محاربة هذا الأمـر والقضاء عليه نظراً لخطورته على الوضع المالي للدولة ، ولذلك فقد أصدر بنك التسويات الدولية -لجنة بازل- في الرقابة المالية في عام 1988م ، قواعد عامة للحد من جرائم غسيل الأموال (BIS , 1988) ، وتركز القواعد على منع استخدام البنوك والمؤسسات المالية كأداة لتحويل الأموال أو إيداعها عندما تكون ناتجـة عن أفعال إجرامية، بما فيها أعمال الرشوة والفساد الإداري ، وذلك بقصد إخفاء الملاّك الحقيقيين لهذه الأمـوال. وتحتـوي هذه القواعـد إجـراءات محـددة تدعو البنوك إلى عدم القيام بأي عمليات يساورهم الشك في مالكيها الحقيقيـين، كما تشجعهم على التعاون مع السلطات القانونية في أي عمليـات ماليـة غيـر واضحة الملكية. وتعد جريمة غسيل الأموال من أكثر الجرائم خطـورة علـى استقرار المؤسسات المالية أو النظام المالي ، وبذا أعطاها المجتمع الدولي مـا يناسبها من اهتمام ورقابة ، وبالتالي فإن الدول الإسـلامية مدعوة أكثـر مـن غيرها إلى تبنى النظم والتشريعات التي تحارب جرائم غسيل الأموال .

كما أن وجود نظام أو قانون في دولنا الإسلامية يؤدي إلى الإعلان فـي المعاملات المالية، وبالتالي إلى وضوحها أمام عامة المسلمين ، هي من وسائل الوقاية من الفساد الإداري .

4-3-3 رفع مستوى الحساسية الأخلاقية والرقابة الذاتية عند الموظفين:

من الوسائل المهمة في الرقابة مـن الفسـاد الإداري ، رفـع مسـتوى الحساسية الأخلاقيـة والرقابة الذاتية ، ولعل أول خطوة في هذا الأمر ، تحديد معايير معينة للتعرف على التصرف الأخلاقي من عدمه .

ولعل واحدة من المعايير المهمة في معرفة مدى أخلاقية أي تصـرف ، هي صمودها أمام الفحص المتعمق ضمن القيم الثابتة وأعراف الناس ومصالحهم والقوانين واللوائح0 فإن كانت الواسطة مقبولة اجتماعياً ، فهل هي مقبولة مـن أطراف أخرى، أو عند فحصها ضمن حدود القانون0 ولذلك كان المهم أن يكون المرء أميناً في اتخاذ القرارات المهمة، وأن يبتغي بها وجه ا عز وجل. ولذلك

كان القرآن الكريم حريصاً على غرس الأمانة في نفوس المسلمين عنـدما قـال سبحانه وتعالى : ﴿ **والذين هم لأماناتهم وعهدهم راعون** ﴾ سورة المؤمنون، من الآية8. كما قال سبحانه وتعالى: ﴿ **... لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون** ﴾ سورة الأنفال، من الآية 27.

ومن الأمور الأساسية التي حث عليها ديننا الحنيف هي الشفاعة الحسـنة من المرء لإخوانه المسلمين المحتاجين لها كما قال تعالي : ﴿ **من يشفع شفاعة حسنة يكن له نصيب منها ومن يشفع شفاعة سيئة يكن له كفل منها وكان الله على كل شـيء مقيتـا** ﴾ سـورة النساء، آية 85. كما حث رسول الله صلى الله عليه وسلم على الشـفاعة الحسـنة كما ورد في حديث أبي موسى الأشعري رضي الله عنه ، قال : كان رسول الله صلى الله عليه وسلم إذا أتاه طالب حاجة ، أقبل على جلسـائه فقـال:" اشـفعوا فلتؤجروا، وليقض الله على لسان نبيه ما أحب"[107]. وفي شرح الحديث يسـتدل الإمام النووي رحمه الله على " استحباب الشفاعة لأصحاب الحـوائج المباحـة، سواء كانت الشفاعة إلى سلطان أم إلى وال ونحوهما، أم إلى واحد من النـاس، وسواء كانت الشفاعة إلى سلطان في كف ظلم أو إسقاط تعزير أو في تخلـيص عطاء لمحتاج أو نحو ذلك (النووي : 177/16) .وفي توضيح الشفاعة السيئة، يذكر الإمام النووي أنها تتعلق " في إسـقاط الحدود وكذا الشـفاعة في تتمـيم باطل أو إبطال حق" (النووي: 177/16).

وإن الناظر إلى مقاصد التوجيهات الإسـلامية عن الشفاعة الحسنة ، يجـد أنها تركز على ألا يكون فيها اغتصاب لحق أحد المسـلمين، أو إبطـال حـق، وإظهار باطل ، وفي مجال الجهاز الحكومي ، فإن المسلم يمكن أن يشفع لأخيه المسلم في إظهار حق لديه لدى الدولة أو في إبطال قرار ظالم صدر عن جهـة مسؤولة. وحتى تكون الشفاعة الحسنة من باب التطوع، فقد نهى الرسول صلى الله عليه وسلم عن أخذ أي مقابل عن الشفاعة ، فعن أبي أمامة رضي الله عنه، عن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " من شفع لأخيه شفاعة ، فأهدى لـه

[107] صحيح البخاري: 6028، و مختصر صحيح مسلم رقم: 1778 واللفظ لمسلم .

هدية عليها ، فقبلها منه ، فقد أتى باباً عظيماً من أبواب الربا "[108]، روى عن مسروق ، أنه كلم ابن زياد في مظلمة فردها ، فأهدى له صاحبها وصيفاً، فرده عليه وقال : سـمعت ابن مسعود يقول : من رد على مسلم مظلمـة ، فـرزأه عليها قليلاً أو كثيرا ، فهو سحت ، فقلت : يا أبا عبد الـرحمن ، مـا كنـا نرى السحت إلا الرشوة في الحكم، قال: ذاك كفر (ابن تيمية ، 1986 : 71).

وفي التفرقة بين ما هو أخلاقي وغير أخلاقي في المعـاملات، يقـول- صلى ا عليه وسلم - : " استفت نفسك وإن أفتاك المفتون "[109]، فالإنسـان، بحكم تربيته الإسلامية، عليه أن يتحرى الصواب ما أمكنه ذلك، وأن يأخذ بمـا يمليه عليه ضميره ولو كان مخالفاً أهواء الناس. وفي هذا المجال يمكن أن توفر الجامعات والمعاهد المتخصصة دورات تدريبية لمساعدة الدارسين على اتخـاذ قرارات عقلانية ذات أبعاد أخلاقيـة في المشـكلات التـي يواجهونهـا، أو السياسات التي يقررونها، وتدريبهم على كيفية الموازنة بين قيم أخلاقية مختلفـة للوصول إلى قرارات عقلانية مقبولة ومناسبة (Hetzner and Schmidt, 1986:450) ، ومن ذلك ، أن تقيم القرارات ومدى التزامها أخلاقياً من خلال تأثيرهـا علـى مجموع الأفراد، أو تأثيرها على عموم المجتمع. كما يمكـن أن يـتم تقـويم القرارات من خلال مدى التزامها بالقواعد المقررة أو اللوائح المنظمة . كما أن البعض يقترح أن يتم تقييم القـرارات ومدى التزامها أخلاقيـاً ، بمـدى قيـام الشخص نفسه بها وبقبولها لو كانت تؤثر عليه مثلا ، فهو بذلك يضـع نفسـه ومصالحه مكان مصالح غيره، ثم يتخذ القرار على هذا الأساس ، وهذا يتوافـق مع حديث الرسول صلى ا عليه وسلم : " أحب للناس ما تحب لنفسك" [110].

ويقترح كادبيرى (Cadbury , 1987:72-73) ، عدة عوامل يمكن اسـتخدامها لتدريب العاملين على التحليل الأخـلاقي، منها: أن العمل يكون غير أخلاقـي عندما لا يصمد أمام التمحيص والتحقيق . أو قد يكون هناك تردد فـي اتخـاذ

[108] حديث حسن من صحيح ا امع الصغ : 6192 .
[109] صحيح ا امع الصغ : 959 .
[110] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 178 .

القرارات الصعبة مع كثرة الأهواء والآراء ، وأخيرا عـدم وجـود الوضـوح والشـفافية في المعاملات وبخاصة المالية منها .

ولا بد أن ننوه هنا باختلاف نظرات الموظفين العموميين نحـو المسـائل المرتبطة بأخـلاق العمل . فيرى روهر (Rohr, 1978) أن بعض الموظفين يرى أنه حقق الالتزام بأخلاق العمل عندما يلتزم بلوائح وقوانين المؤسسة التي يعمل فيها ، بينما يرى آخرون إن الالتزام بأخـلاق العمل يتجاوز هذا الأمـر إلـى التحليل الأخلاقي لقرارات الإدارة والاستقامة الأخلاقية. ويبدو أن الاتجاه الغالب في أدبيـات الإدارة العـامة وفي الواقـع هـو أن يكـون الالتـزام بـأخلاق العمل مـن خـلال القيـام بواجبـات الوظيفـة وتطبيق القانـ ـون ومتابعـة اللوائح (Bowman,1991:210) .

كما أن تحديد أنماط السلوك غير الأخلاقي أمر مهم فـي رفـع مسـتوى الحساسية الأخلاقية0 وقد عرف غوشه السلوك الإداري غيـر الأخلاقـي فـي الخدمة المدنية " بأنه الانحراف المسلكي عن مفهوم النظام العام فـي الوظيفـة العامة ، أو إخلال الموظف بواجباته ومخالفته الواجبات والسلوك الـذي يـنص عليه النظام والقواعد التنظيمية العامة ، أو أوامر الرؤساء في حدود القانون ، أو الخروج على مقتضى الواجب ، أو أن يقصر في تأدية وظيفته، مما يتطلب ذلك من أمانة ، أو أن يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفـ ـة التي يقـوم بهـا " (غوشه، 1983) .

ومما يساعد على رفع مستوى المسؤولية والحساسية تجاه هذه الأمور لدى الموظفين العموميين ، وجود نشر شامل وواسع للمعلومات في الحكومة حـول نشاطاتها المختلفة، وتكلفة أدائها. فأهل الحل والعقد والعقلاء من الناس ووسائل الإعلام يمكنهم العمل مع البيروقراطيين للوصول إلى أداء أخـلاقي عال مـن إبراز النماذج الإيجابية المتوخاة (Braibanti,1962:369) مع كشـف الممارسـات السلبية للموظفين المنحرفين. وهذا يعني أن تقارير أداء المؤسسات، وكفاءة كبار العاملين والفاعلين في وضع سياستها يجب أن يتم نقاشها بصورة واسعة وتنتقد بصورة صريحة من قطاع المهتمين أو المتأثرين . فمثلاً تقرير أداء الخـدمات

التأهيلية الخاصة بالمعوقين يجب أن يتم نقاشها في مجموعة تضـم المعـوقين ووالديهم والمسؤولين عنهم ، والجمعيات الخيرية المهتمة بالمعوقين، والأطبـاء المختصين وغيرهم من المهتمين بهذا المضمار. وتعد هذه اللقاءات والمناقشات التي تدور فيها هي من باب النصيحة، وهذا موافق لهدي النبي صلى ا عليـه وسلم حيث قال : " الدين النصيحة " ، قلنا : لمن ؟ قال : " ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم " [111].

أما الرقابة الذاتية من قبل الفرد والجماعة فهي من المجالات المهملة فـي أدبيات الإدارة الحديثة، ولكن الإسلام اهتم بها وقدمها على ماسـواها .ويـرى جاهين (1984م : 85) أن الإسـلام يقدم ثلاثة أنواع مـن الرقابـة وهـي : الرقابة الذاتية التي تنبع من ضمير الفرد ، والرقابة التنفيذيـة مـن الدولـة ، والرقابة الشعبية من أهل الحل والعقد وعامة المسلمين، ويشـمل هـذا الأمـر بالمعروف والنهي عن المنكر .

وتعد الرقابة الذاتية واحدة من أهم الأدوات التـي يركـز عليهـا الـدين الإسلامي في الرقابة على الأموال العامة ، فالرقابة الذاتية هي الشعور بمعية ا ورقابته في كل الأحوال مصداقاً لقوله تعالى : ﴿ **ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد** ﴾ سورة ق، آية 18. وكذلك قوله جل وعلا:﴿ **وإن تجهر بالقول فإنه يعلم السر وأخفى** ﴾ سورة طه، آية 7. وفي التطبيق العملي للرقابة الذاتية ، كان عمر بن الخطاب رضي ا عنه يحدد ما يحل له من بيت المال ويسـتأذن في عسل من بيـت المـال احتاجـه للعلاج (أبو عبيد، 1989م : 341) منطلقاً من حديث الرسول صلى ا عليه وسلم المنوه عنه سابقاً حول مخصصات الوالي أو العامل وكفاية احتياجاته .

وكان الإسلام حريصاً على توسيع نطاق الرقابة الذاتية لتشمل جميع مـن تحت مسؤولية الفرد كما ورد في الحديث الصحيح ، فعن أبي بـرزة الأسـلمي رضي ا عنه أن رسول ا صلى ا عليه وسلم قال: "لا تزول قدما عبد حتى

[111] تصر صحيح مسلم : 1209 .

يسأل عن عمره فيما أفناه ؟ وعن علمه فيما فعل فيه ؟ وعن ماله من أين اكتسبه وفيما أنفقه ؟ وعن جسمه فيما أبلاه؟ " [112].

ومن الرقابة الذاتية على النفس ، ما حث الإسلام عليه من تفـادي الظلـم وعدم الجور على الآخرين ، ولذلك فقد حرص الإسلام على تربية أتباعه علـى هجر الظلم وما يؤدي إليه، فقد قال صلى ا عليه وسلم فيما يروي عـن ربـه سبحانه وتعالي: " يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي ، وجعلته بينكم محرماً فلا تظالموا " [113].

والسبب في أهمية الرقابة الذاتية، أن الكثير من العاملين لديهم ميزان دائن ومدين في الأخلاق، فالبعض الذي يرى أن أجره أو الراتب الذي يتقاضاه غيـر مناسب، فيحاول أن يعوض هذا النقص في الأجر بطريقة أو بأخرى، وقد يكون هذا التعويض على شكل مزيد من الإجازات المرضية، أو أخذ بعض التجهيزات المكتبية، أو أدوات المؤسسة إلى المنزل واستخدامها(Strait , 1995:7) ، ولذلك كان للرقابة الذاتية دور في التقليل من هذه الأفعال والممارسات السلبية .

3-3-4 دور القدوة في الرقابة على أخلاق العمل :

القيادة هي محل القدوة لدى من يتبعها، والناس على دين ملوكهم كما قيل في المأثور0 وقد جعل ا سبحانه وتعالى الرسول صلى ا عليه وسلم المثـل الأعلى للمسلمين بقوله سبحانه وتعالى : ﴿ **لقد كان لكم فـي رسـول ا أسـوة حسنة ...** ﴾ سورة الأحزاب، آية 21. ولذلك حرص الإسـلام على إبراز دور القـدوة في الإعداد الأخلاقي وإصلاح الناس ، ويدل العديد من الأبحـاث علـى الأثـر الكبير الذي يتركه التزام القادة وخاصة القيادة السياسية على التـزام المـوظفين العموميين بأخلاق العمل (Hope,1985:3-4) ، كمـا أن فسـاد القـادة يؤدي إلـى تأثير لاحـق ومضاعـف على أمانـة العامليـن معها، والثقـة والـولاء لـه وللعمل (Werner , 1983:149-150) ، فبعض قادة الدول يدعو إلى شنق المرتشـين

---

[112] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 7177 .

[113] تصر صحيح مسلم : 1828 .

لكنه يدافع ويحمي وزراءه المرتشين كما حدث في بعض الدول ، ولذلك قيل في المثل " إن فساد الأفضل هو الأسوأ " أي إن فساد القائد هو أكثر أنواع الفساد سوءا، ولذلك فلا عجب أن يحرص كثير من الرؤساء على أن يعد نفسه قدوة في مجال أخلاق العمل، ويتوقع أن يكون وجوده كنموذج وقدوة حافزاً إيجابياً يؤثر على الآخرين (Strait, 1995:8) .

ومما يقال من دور القادة في الرقابة، افتقار العديد من الدول العربية إلى الرقابة الفعلية على الأنماط السلوكية الإدارية بحيث يكافئ المحسن ويعاقب المسيء (الصباغ ، 1985م :74) ، كما أن تسلط بعض النظم السياسية وعدم التزامها ، قد يجعل بعض الموظفين يبادر إلى إرضاء السلطة التنفيذية ولو كان ذلك غير مشروع مما يزيد من فساد ولاة الأمر ولا يجعلهم في محل القدوة.

3-3-5 تقليل الفرص المتاحة لمخالفة أخلاق العمل أو ممارسة الفساد الإداري واستخدام التكنولوجيا :

ومن الأدوات المهمة في الرقابة الإدارية، تقليل الفرص المتاحة أمام الذين يرغبون في مخالفة أخلاق العمل أو ممارسة الفساد الإداري (Strait , 1995:8) ، وإن كانت الفرص المتاحة للفساد الإداري قد تكون كثيرة ولكن التقليل منها سيؤدي - ولا شك - إلى التخفيف من آثاره، فمثلاً وجود سياسات مرنة أو متساهلة للإجازات المرضية ، سيؤدي إلى سوء استخدامها.

وفي القضاء على الوساطة ، يقترح أحمد (1417هـ : 517) أن يكون هناك تركيز وتشديد في الرقابة الفاعلة للمعاملات الإدارية، وذلك من خلال تشكيل لجان سرية مهمتها متابعة أساليب تعامل الموظفين مع المراجعين، ومعاقبة الموظف الذي يقبل أسلوب الوساطة في إنجاز معاملات المراجعين .

كما أن الوسائل التي تقلل من فرص ممارسة الفساد الإداري ، الأخذ بمبدأ فصل السلطات عن بعضها البعض، ووضع صلاحيات واضحة لكل منها. وكان عمر بن عبد العزيز - رضي ا عنه - أول من أخذ بمبدأ فصل السلطات عن بعضها البعض، وعدم إطلاق يد الولاة في الموارد المالية، وذلك عندما أرسل

كتابه إلى عقبة بن زرعة الطائي فقال " إن للسلطان أركاناً لا يثبت إلا بها ، فالـوالي ركن (السلطة التنفيذية) ، والقاضي ركن (السلطة القضائية) وصاحب بيت المال ركن (السلطة المالية) والركن الرابع أنا ، أي الخليفة " (الطبري : 568/6) .

وفي كثير من قضايا الفساد الإداري ، استخدمت التكنولوجيا بغير ما أنعم الله به على العباد من خلال إخفاء الكسب المشروع أو الاختلاس أو غيرها من الأفعال المذمومة ، ولكن في الوقت نفسه ، فإن للتكنولوجيا دوراً كبيراً في اكتشاف العديد من قضايا الفساد الإداري ، ولذلك لا بد لولاة الأمر من المسلمين من الحرص على استخدام التكنولوجيا في متابعة قضايا الفساد الإداري ومنعها وفي تشديد الرقابة الإدارية على العاملين . فمثلاً تستخدم ولاية نيويورك (New York) نظاماً للحساب الآلي يتعقب كافة الفواتير والإجراءات المالية ويراقب تحركاتها ويبلغ عن أي تصرفات تجلب الشك أو الريبة (Anechiarica and Jacobs, 1994:469) ومن الإجراءات اللازمة للقضاء على فرص مخالفة أخلاق العمل أو ممارسة الفساد الإداري ، التقليل من سهولة الوصول إلى المعلومات المخزنة في الحاسب الآلي حتى لا يتم تغييرها أو استخدامها بصورة غير سليمة.

3-3-6 تفعيل دور الأسرة في غرس القيم الإيجابية :

إن للأسرة في البيئة الاجتماعية أثرا كبيرا على أخلاقيات السلوك الإداري وأنماطه المختلفة (الصباغ ، 1985م :68-69) ، ويؤكد ذلك الرسول صلى الله عليه وسلم بقوله : " كلكم راع ، وكلكم مسؤول عن رعيته ، فالأمير الذي على الناس راع ، وهو مسؤول عن رعيته والرجل راع على أهل بيته ، وهو مسؤول عن رعيته "[114] ولذلك فإنه من المهم عدم إغفال دور الأسرة والتنشئة الاجتماعية في غرس أخلاق العمل الإيجابية وأنماط السلوك

---

[114] مختصر صحيح مسلم : 1201 .

الإداري المنشودة ، ويمكن استخدام العديد من وسائل التوعية والتوجيه لتفعيـل دور الأسرة في غرس الأخلاق الحميدة وأنماط العمل الإيجابية.

ويرى أحمد (1417هـ :515) أن للأسرة دوراً كبيراً في إرساء القـيم الشخصية لموظف الخدمة العامة، مما سيكون له أكبر الأثر في حسن تعامله مع الآخرين والمراجعين لجهات العمل .

3-3-7 تفعيل دور المواطنين في الرقابة :

لا بد من تفعيل دور المواطن في توجيه البيروقراطية وإصلاحها كـأداة خدمة وعدم التركيز فقط على مستوى تقديمها للخدمات، فترى دراسـة الأمـم المتحدة (United Nations, 1990) أن إحدى الوسائل الفاعلة في مكافحـة الفسـاد والرقابة الإدارية ، زيادة وعي الرأي العام بحقوقه في خدمات الحكومة وتثقيفه بالإجراءات الحكومية ومطالبه فيها. ومن الأساليب الحديثة في هـذا المجـال ، تطبيق ما يطلق عليه صك أو عقد المواطن (Citizen Charter) كما هو الحال فـي بريطانيا وبعض الدول الأخرى ، وبموجب هذا العقد ، تلتزم الحكومة بـالتركيز على دور المواطن في تحديد الخدمات التي يحتاجها مع توفيرها لـه بأسـلوب وكلفة قريبة من مقياس السوق وكلفته ، ويتركز النقد الموجه إلى هذا الأسـلوب مع نجاحه، أنه لم يوجه العناية الكافية إلى حقـوق المـواطنين الدسـتورية، وحقوقهم ومتطلباتهم كمجموعة أفراد تشكل المجتمع (Pollitt, 1996: 83-84) .

كما لا بد من توعية المواطن بأنه المالك لهذه الخدمات وليس المسـتفيد منها فقـط، ولا بد من إعطاء رأيه الاعتبار الـلازم فـي أي إصـلاح إداري (Caiden , 1991:491-492) كما يمكن تعضيد دور المواطن الرقابي مـن خـلال توسيع نطـاق المعلـومات المتاحـة عـن أداء كـل مؤسسـة وعـن البيروقراطية ككل (Schachter, 1995: 535-536) ، وتـوافر مثل هذه المعلومـات سيؤدي إلى توافـر المسـؤولية الإداريـة لجهـاز الخدمة العامـة وتأكيـد الرقابة على نشاطه (Dwivedi, 1987:30-31). والدعوة هنا ليسـت إلـى تطـوير البيروقراطية، بل إلى تطوير دورنا كمواطنين في توجيهها والرقابة عليها مـن

خلال الشعور بأننا ملاك لها، بدلاً من النموذج الداعي إلى معاملـة المـواطنين كزبائن للبيروقراطية (Osborne and Gaebler, 1992) .

ومن أدوات تفعيل دور المواطنين في الرقابة ما دعا إليه الإسـلام مـن المسؤولية الفردية والجماعية لكل المسلمين في الأمر بالمعروف والنهـي عـن المنكر كما قال تعالى: ﴿ **المؤمنون والمؤمنات بعضهم أوليـاء بعـض يـأمرون بـالمعروف وينهون عن المنكر ...**﴾ سورة التوبة، من الآية 71. كما أن الإسلام حث أتباعه على النهي عن المنكر بكافة الوسائل كما قال صلى ا عليه وسلم: " من رأى منكم منكـراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسـانه ، فإن لم يستطع فبقلبـه وذلـك أضـعف الإيمان "[115]، وما حث عليه الإسـلام من المسؤولية الجماعيـة والفرديـة ، يشابهه في العصر الحاضر ما تقوم به بعض المؤسسات والأفراد في المجتمعات الغربية من تشـكيل هيئات ومؤسسـات غير حكومية، وهيئات رقابـة أهليـة (Watch groups) للتأكد من توافر العدالة في المعاملات الحكومية، ومـن حسـن تقديمها، للمساعدة في الحد من انتشار الفساد الإداري .

ومن الوسائل التي تزيد دور المواطنين في الرقابة ، ما يتيحـه القـانون الأمريكي تحت قانون الوثائق المزورة الذي يسمح للقطاع الخاص برفع قضـايا مدنية باسم الحكومة ضد أطراف أخرى، وذلك لتحصيل خسائر أو أمـوال قـد سرقت نتيجة للتزوير ، وبموجب هذا القانون الذي يشبه نظـام الحسـبة فـي الإسلام ، أقامت صناعات النسيج الأمريكية دعوى ضـد الشـركة المحـدودة للنسيج، تتهمها بوضع علامات غيـر صحيحة على الأقمشـة ، مما وفـــر لها إعفاء من الضرائب، وبالتالي حرم خزانـة الدولـة من مــوارد ماليــة كبيرة (Financial Times, 10/4/1997) .

ومن الوسائل التي تساعد على تفعيل دور المواطنين في الرقابـة علـى الجهاز الإداري، توافر صحافة ووسـائل إعلام حرة ومحايدة . إذ إن توافر مثل

---

[115] تصر صحيح مسلم : 34 .

هذه الصحافة ووسائل الإعلام يـوفر المكـان المناسـب لطـرح المعلومـات والتساؤلات حول أداء البيروقراطية وعملها .

ومن الأمثلة العملية لتشجيع أئمة الإسلام على النقد الصـحيح مـا فعلـه معاوية بن أبي سفيان رضي ا عنه عندما صعد المنبر يوما فقال عند خطبته: إنما المال مالنا والفئ فيئنا، فمن شئنا أعطيناه، ومن شئنا منعناه. فلم يجبه أحد . فلما كان في الجمعة الثانية قال مثل ذلك فلم يجبه أحد . فلما كان فـي الجمعـة الثالثة قال مثل مقالته، فقام إليه رجل ممن حضر المسجد فقال كلا ، إنما المـال مالنا والفئ فيئنا فمن حال بيننا وبينه حاكمناه إلى ا بأسيافنا . فنزل معاويـة، فأرسل إلى الرجل فأدخله، فقال القوم هلك الرجل، ثم دخل الناس فوجدوا الرجل معه على السرير فقال معاوية للناس : إن هذا أحياني أحياه ا ، سمعت رسـول ا صلى ا عليه وسلم يقول: " سيكون بعدي أمراء يقولون ولا يـرد علـيهم، يتقحمون في النار كما تتقاحم القردة، وإني تكلمت أول جمعة فلم يرد علي أحـد فخشيت أن أكون منهم ثم تكلمت في الجمعة الثانية فلم يرد علي أحد فقلت فـي نفسي إني من القوم، ثم تكلمت في الجمعة الثالثة فقام هذا الرجـل فـرد علـي فأحياني أحياه ا "[116].

ومن الوسائل التي تسـاعد على تفعيل دور المواطنين هو وجـود نظـام سياسي حر يوفر إمكانية الرقابة، والتأكد من أداء آليـات الرقابـة السياسـ ـية، وفاعلية النظام البيروقراطي، ويدخل ضمن ذلك اللجان الدائمـة التـي يشـكلها البرلمان أو المجالس التشريعية للتحقيق والقضاء علـى الفسـ ـاد والانحـراف الإداري. وقد صادف هذا الأسلوب نجاحا في الولايات المتحدة الأمريكية، حيـث كان للجان المشكلة مثل لجنة Kefauver, Fullbright and Douglas دور في التقليل من الفساد الإداري في ذلك الوقت (Braibanti , 1962:362-367) ، وقد طبقت الكويـت مثل هذا النظام من خلال تشـكيل لجان برلمانية للتحقيق في الانحراف الإداري في عام 1966م و 1985م ، ولكنها لم تصادف نجاحا مماثلا لنظيرها في الدول المتقدمة (العمر ، 1996م : 257-284).

---

[116] رواه الط ا الكب والأوسط وأبو يعلى ورجاله ثقات .

ومن الأدوات المهمة في الرقابة على الجهاز الإداري، المجالس التشريعية، كمجلس الأمة أو المجالس الشبيهة له . وعادة يوفر النظام الدستوري أو الأساسي للحكم للمجلس التشريعي ، مجموعة من الإجراءات والأدوات للرقابة والتـدقيق المالي. فالدستور في دولة الكويت مثلا ، يعطي لمجلس الأمة سـلطات واسـعة للرقابة على التصرفات المالية، ولاتخاذ الإجـراءات اللازمة للمحافظـة علـى المال العام بما فيها استجواب الوزراء تجاه مخالفات وزاراتهم أو الهيئات العامة المرتبطة بهم ، ومع فاعلية هذا الأسلوب ، إلا أنه قليل التطبيق والجدوى لأسباب عملية عديدة كما تظهرها الممارسة العملية، ولكن لا يعني ذلك التقليل من شـأنه كأسلوب من أساليب الرقابة. فقد مارس مجلس الأمة -وبفاعلية- دوره الرقـابي من خلال إصدار القوانين المناسبة للتقليل من الانحـراف الإداري ، كإصـداره قانون التحقيـق البرلماني، والإصـلاح الإداري في عـام 1964م [117]. وفـي مجال حماية المال العام ، أصدر مجلس الأمة - وبعد مناقشة مطولة - قانونـاً في عام 1993م ، يشدد العقوبة على جرائم الاعتداء على المال العام التـي قـد تصل إلى الحبس المؤبد [118]، كما اتخذت إجراءات - في هذا الصدد - لتعزيز خضوع بعض الهيئات والمؤسسات العامة وتصرفاتها الماليـة لرقابـة ديـوان المحاسبة ، مما سيجعله أكثر فاعلية في تحقيق الرقابة علـى الأمـوال العامـة لصونها والتأكد من حسن استخدامها .

كما مارس مجلس الأمة في دولة الكويت دوره الرقابي ، من خلال تكليف لجانه الدائمة أو تشكيل لجان خاصة ، للتحقيق والتحري عـن قضـايا محـددة كمعاملات أزمة سوق المناخ ، وأوضاع الاستثمارات الكويتية في إسبانيا، والتي منيت بخسارة جسيمة نتيجة للفساد الإداري ، ويشدد تقرير لجنة الشؤون الماليـة والاقتصادية حول أوضاع الاستثمارات الكويتية في إسبانيا، على أهميـة حسـن اختيار العاملين في مجال الاستثمار، وأن يكونوا على مستوى عالٍ من الأمانـة والصدق [119] كأحد الجوانب الوقائية من الفساد الإداري .

---

[117] قانون رقم 11 لعام 1964م وا عدل بالقانون رقم 25 لعام 1964م والقانون رقم 51 لعام 1966م .

[118] قانون رقم 1 لعام 1993م.

[119] لس الأمة ، مرجع سابق .

3 -3 - 8 مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ :

لا يزال الجهاز الإداري المركزي ، هو الهدف والوسيلة الرئيسـة فـي إحداث التطوير الإداري ورفع مستوى الخدمات المقدمة ، وبالتالي لم تكن هناك محاولات جادة لرفع قدرة الأجهزة الفرعية لتطوير ذاتها وتحسـين إجراءاتهـا. ومع اتساع الجهاز الإداري وتعقد مكوناته ، أصبح من العسير على أي جهـاز مركزي القيام بمراقبة الأداء ، فضلاً عن التطوير والتحديث لنشاطاته المختلفة ، والسبب الرئيسي لمثل هذا التعثر هو تنامي الفجوة بين القدرة الممكنة للجهـاز الإداري والواقع المطلوب تحقيقه، والطموحات والأعمال المناطة به ، وبالتـالي فهناك حاجة إلى التقليل من دور الجهاز المركزي، وكذلك حجمـه والأعمـال المناطة به من خلال غير المركزية، أو التوجه نحو القطاع الخاص، أو تقليـل المسؤوليات والأعمال الإدارية التي يقوم بها .

ولعل أحد المنافع الأساسية لغير المركزية، هي إمكانية تخفيض نفقـات إدارة الخدمات العامة. فمشاركة أهل المنطقة أو المحافظة، في إدارة نشـاطاتهم ستؤدي إلى مزيد من الرقابة على الإنفاق العام وبالتالي زيادة الرقابـة العامـة عليها، مما سـيؤدي إلى توجيه نفقاتها أو تخفيضـها. وتظهـر الدراسـات أن المدارس التي يتم الإنفاق عليها من قبل أهل القرية أو المنطقة في الفلبين، هـي أقل تكلفة وأكثر فاعلية من التي تنفق عليها الحكومة المركزية(UNDP, 1993: 75). كما أن مشاركة أهل المنطقة في تحديد الخدمات التي يحتاجونهـا ، هي عامـل مهم في تقليل الفاقد من الموارد العامة . كما أن غير المركزية تعطي الفرصة لأهل المنطقة ليتطوعوا سواء بالمال أو الوقت في سبيل رفعة منطقتهم وحسـن خدماتها ، كما أن المرافق التي تبنى بمشاركة من أهل المنطقـة عـادة تكـون المحافظة عليها بصور أشد، وتكون تكلفة صيانتها وتسييرها أقل ، ولكن غيـر المركزية ليست وصفة سحرية ، فلا بد من التخطيط الجيد والمتابعة الدقيقـة وإلا أدت إلى زيـادة التكلفة كما برز من بعض التجارب في فنزويلا والمكسيك (UNDP , 1994) ، ولذلك لا بد من تأكيد غير المركزية فـي التنفيـذ كإحـدى

الوسائل المهمة في التقليل من الفساد الإداري وفي تفعيل دور المواطنين وزيادة رقابتهم الفاعلة.

3 – 3- 9 رفع الطاقة والفاعلية الإدارية:

ولعل الهدف الأساسي من ذلك ، هو رفع مستوى التخطيط الكلي وحسن توجيه الموارد مع تخفيض التكلفة إلى أقـل قـدر ممكن، مما سـيؤدي إلـى التقليل من الفساد الإداري وإلى تعزيز أخلاق العمل . وهنـاك كـم هائل مـن الآليـات الحديثـة التي يمكن استخدامهـا كاسـتخدام التخطيط الاستراتيجي (Berry , 1994: 327-328) واستخدام الإدارة بالأهداف (Poister and Streib , 1995:48) وغيرها من الأساليب الحديثة . وقريب من هذا الأسلوب ، الأساليب الداعية إلى جعل الإدارة العامة أكثر اتباعاً لمبـادئ إدارة الأعمال أو أسـاليب القطـاع الخاص سواء في مجال الفاعلية المالية أم في الحـوافز أم في تـرشيد الميزانية (Mascarenhas, 1993:325-326) (Chevallier, 1996: 72-74) .

ومن الأمور التي تسـاعد على رفع الطاقة الإدارية وحسـن الرقابـة ، وجود هيئات للرقابة الداخلية مع إصدار ضوابط محـددة لذلك. ويمكن التركيز هنا على رفع مستوى الرقابة الداخلية وقدرتها، وبخاصة في مجـالات: فاعليـة وكفاءة العمليات ، وموثوقية التقارير الماليـة، والالتزام بالنظم والقوانين. كما لا بد أن يهتم التدقيق الداخلي باختيار الضوابط والإجراءات الداخلية، والتأكد مـن أنها تعمل لما هي مصممة له. وتشمل آليات الرقابـة الإداريـة ، الإجـراءات والنشاطات اللازمة لتوفير الرقابة الداخلية مثل أساليب الرقابة الإدارية والهيكل التنظيمي، وأساليب تفويض الصلاحيات والأعراف السائدة للعاملين.

ومن الوسائل المهمة في رفع مستوى الطاقة الإدارية وفاعليـة الإدارة، استخدام المجالس الاستشارية . وتتكون هـذه المجـالس مـن مجموعـة مـن المستشارين ممن لهم دراية بالأمـور المطروحة عليهم وبالواقع، ولهـم سـابق خبرة في المجال المطلوب استشارتهم فيه، ويكونوا تابعين للـوزير أو رئـيس الهيئة . وقد استخدمت استراليا مثل تلك المجالس في عملية الإصـلاح الإداري

مما جعلها أكثر توفيقاً ونجاحاً (Wilenski, 1986) . وهذا شبيه بما حث عليه الرسول صلى الله عليه وسلم من استخدام البطانة الصالحة وأهل المشورة ، كما قال صلى الله عليه وسلم : " ما بعث الله من نبي ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان : " بطانة تأمره بالمعروف وتحضه عليه ، وبطانة تأمره بالشر وتحضه عليه ، فالمعصوم من عصم الله تعالى " [120].

4-3 الخلاصة :

مع عمق وسعة اهتمام الإسلام وتعاليمه السمحة بالإعداد الأخلاقي، وغناه بقيم وأخلاق العمل ، إلا أن واقع الأمة الإسلامية مغاير لذلك، نظراً لبعد البعض عن تطبيق أحكامه وتعاليمه. فالرقابة الإدارية مفقودة، والانحراف الإداري، إذا لم يعالج، فإنه يتزايد يوماً بعد يوم، وأدوات الرقابة وفاعليتها ليست بالطموح المنشود. وهذا يدعو إلى أهمية توعية الأمة العربية والإسلامية بخطورة الانحراف الإداري وأهمية تسامي القيادات السياسية إلى مكانة القدوة والالتزام بأخلاق العمل .

إن تفعيل الرقابة الإدارية من خلال أدواتها المختلفة هي عملية معقدة، تتطلب اتباع أساليب مختلفة، بعضها طويل المدى، وبعضها الآخر له أثر مباشر. كما يتطلب تنسيقاً شاملاً بينها ، وإذا تحقق الالتزام السياسي بتفعيل الرقابة الإدارية مع دعم ورقابة تشريعية بارزة، فإن الرقابة الإدارية سيكون لها الدور الأكبر في القضاء على الفساد الإداري ورفع مستوى الخدمات العامة .

إن تنوع آليات الرقابة الإدارية مع تكاملها ، لها دور كبير في ترشيد الجهاز الإداري ، ورفع مستوى فاعليته، وفي تحسين رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة لهم . والدول العربية والإسلامية ، في اهتمامها بالتنمية الاقتصادية ونمو مجتمعاتها ، لا بد أن تهتم بالرقابة الإدارية وأدواتها الحديثة ضمن توجيهات الإسلام وتعاليمه ، ونظراً لأهمية رفع الظلم وتحسس شكاوى

---

[120] صحيح البخاري : 7198 .

المواطنين كأحد أهم آليات الرقابة الإدارية ، فقد ركز الكتاب على بيان مسـهب
عن هذه الآلية التي سيتم شرحها في الفصل القادم إن شاء ا .

الفصل الرابع

ديوان الشكاوى أو والي المظالم : نظرة تحليلية مقارنة

نوقشت في الفصول الماضية أهمية أخلاق العمل وكيفية الإعداد الأخلاقي للموظفين ، وكذلك أهمية الرقابة الإدارية كأحد العوامل المهمة المكملة لفاعلية أخلاق العمل ، ثم تناول بالتفصيل أدوات الرقابة الإدارية وكيفية تعظيم تأثيرها في الواقع ، ولعل واحدة من الأدوات المهمة في الرقابة الإدارية وفي رفع الظلم وإقامة العدل ، هي إنشاء جهاز أو هيئة للنظر في الشكاوى على الجهاز الإداري أو لرفع المظالم ، ونظراً لأهمية هذا الموضوع وخاصة مع تشابك الخدمات وتعقد الحياة ، فقد أفرد له هنا فصل كامل لإعطائه حقه من التحليل والبيان .

كان التفاف الأفراد من الناس في مجتمعات صغيرة منذ نشأة الحياة الإنسانية هو الداعي لتأسيس نظام للحكم ، وكان إرساء العدل ورد المظالم هو أساس الحكم واستقراره ، ومما يؤكد ذلك أن ملوك الفرس كانوا يرون ذلك من قواعد الملك وقوانين العدل (الماوردي،1989: 104) . حتى إن المشركين من العرب عندما كان الرسول- صلى الله عليه وسلم- في الرابعة عشرة من عمره (قبل بعثته) عقدوا حلفاً أطلقوا عليه اسم حلف الفضول، تتعاهد فيه بطون قريش بنصرة المظلوم على الظالم حتى يؤدى إليه حقه (ابن الأثير : 473/1) . وهذا الحلف نظراً لنصرته للمظلوم على الظالم فهو العمل الوحيد الذي عظمه الرسول - صلى الله عليه وسلم - من أعمال الجاهلية، حيث قال فيه " لقد شهدت في دار ابن جدعان حلفاً ما أحب أن لي به من حمر النعم،ولو أدعى به لأجبت "(ابن هشام : 145/1) .

ومع نشأة الحكومات المعاصرة والنظم البيروقراطية واتساع أثرها وامتداد نطاقها ، برزت الحاجة إلى سماع شكاوى المواطنين ، حرصاً على درء الظلـم والحد من اتسـاعه. ولذلك فلا عجب أن كانت معظم الـنظم الإداريـة للـدول المتقدمة ، تحرص على الحد من سلطة الدولة، وتسعى إلـى ضـمان حقـوق المواطن (Chevallier,1996: 67-68) من خلال تأسيس هيئات خاصـة لـذلك، أو بإنشاء دوائر قضائية للنظر في مثل هذه الظلامات ، كما أن تكلفـة الخـدمات العامة وفاعلية التنمية يمكن تخفيضها بحسن الرقابة الإدارية وبالقضـاء علـى جذور شكاوى المواطنين. ولذلك فلا غرو أن أصبح تحسس شكاوى المواطنين ومتابعتها ، أحد الأدوات المهمة في معرفة فاعلية الإدارة الحكوميـة، ووسـيلة ناجعة لتحسين خدماتها .

ومن الوسائل المباشرة في الرقابة الإدارية ، إنشاء دواويـن المحاسـبة أو الرقابة العامة ، وتختص هذه الهيئات بتأكيد المسـؤولية الإداريـة للمـوظفين الحكوميين والتأكد من حسن تصرفهم، وبخاصة في المسائل المالية ، ومـع أن الدور المعتاد لمثل هذه الهيئة هو في تعزيز المسـؤولية الإداريـة فـي ثلاثـة جوانب، هي: الالتزام بالإجراءات، والأداء، وبناء القدرة الإدارية، إلا أن معظم الدول، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية، تهتم بالمسـؤولية تجـاه الالتـزام بالإجراءات فقط (Light, 1996) . ونظراً للضغط السياسي والرأي العـام ، فقـد أصبحت هذه الهيئات تهتم بالقضايا التي تجذب الأضواء من قبل الرأي العـام، كقضايا الفساد الإداري والرشوة دون الاهتمام بالبناء المؤسسي وطرق الضـبط الإداري .

ومع أهمية الرقابة المالية من خلال الأجهزة المركزية المحاسبية، ودواوين المحاسبة ودورها في تحسين الالتزام بالضوابط والإجـراءات الماليـة ، إلا أن أجهزة متابعة شكاوى المواطنين ، ونطاق عملها أوسع ومجال نشاطها أشـمل ، وذلك لأنها تهتم بالفاعلية وحسن أداء الخدمات ، مع بيان وترسيخ المسـؤولية الإدارية، وكذلك فحص الشكاوى الفردية وادعاءات الانحراف الإداري . ولذلك فقد أوصت دراسة الأمم المتحدة (United Nation , 1990) الحكومات فـي سـعيها

لمحاربة الفساد الإداري ، أن توفر قنوات فاعلة وآليات مـؤثرة يسـتطيع مـن خلالها أفراد المجتمع تقديم شكاواهم حول عدم مناسبة الخدمات أو عدم العدالـة في المعاملة أو الشكوى من الفساد الإداري .

كما أن تزايد تذمر المواطنين - من خلال أجهـزة الإعـلام - مـن أداء المؤسسات الحكومية والهيئات العامة وكثرة الاهتمام بعدالة إجـراءات السـلطة التنفيذية ، قد أجبر ولاة الأمر وأرباب السياسة، نظراً لصعوبة متابعة مثل هـذه الأمور، على تأسيس هيئات خاصة للاهتمام بالتعرف على مشاكل المـواطنين ومحاولة حلها ، كما أن تعقد المشكلات الإدارية، واللوائح المختلفة، مع ظهـور التعارض في المصالح بين الأفراد والمؤسسـات والدولة في مجـالات جديـدة كالبيئة واسـتخدام الأرض مثلا ، جعل من العسير حلهـا ضـمن الإجـراءات القانونية المعتادة وبالتالي ظهرت الحاجة إلى وجود جهاز للفصل السـريع فـي مثل هذه الأمور (Jamieson, 1993 : 632) .

إن أهم أثر لأجهزة تحسس شكاوى المواطنين وحل مشكلاتهم، يكمن فـي دورها للتقليل من الانحراف الإداري، حيث تدل على مواطن القصور وأعراض الداء . وبالتالي فهناك حاجـة شديدة في مجتمعاتنا العربية والإسلامية الحريصة على التنمية والبعد عـن الظلم ، إلى رفع مسـتوى الرقابـة الإداريـة فيهـا وبخاصة في خلق وإيجاد آليات لتحسس شكاوى عامة الشعب ، كمـا أن هـذه الأجهزة مع مرور الوقت يتوافر لديها كم هائل من المعلومات عن أداء الأجهزة الإدارية في الدولة ، مما يمكنها من تقديم مقترحات جادة حول أفضـل الطـرق لتطوير الإدارة وتوفير الخدمات للمواطنين .

ونظراً لأهمية هذا الأمر ، فقد اهتمت بعض الدول العربيـة والإسـلامية، مثـل المملكة العربية السعودية والباكستان والكويت بسماع شكاوى المـواطنين ورد مظالمهم. ففي عام 1954 م ، أنشأت المملكة العربيـة السـعودية ديوانـا للمظالم كهيئة مسـتقلة، يرأسها رئيس بمرتبة وزير، للنظر في المظالم المقدمة من الجمهور. ولا يمكن اسـتئناف قرارات هيئة المظالم بعد صـدورها، ممـا يعطيها قوة التنفيذ وقطعية الحكم. أما في الباكستان فقد أنشىء ديوان للمظالم في

عام 1983م باسم ديوان الوفاق، وذلك على أسس المسؤولية والعدالة، ويسعى الديوان مستهدياً باسمه، إلى استخدام طريقة الوفاق لحل المشاكل بين المواطنين والبيروقراطية، وينظر ديوان الوفاق في أي شكاوى حتى ولو كانت شفوية ويسعى إلى حلها بالطرق الودية ومن خلال إصلاح ذات البين. أما في الكويت فقد أنشئ في عام 1992م، ديوان لمتابعة أعمال الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين وذلك بقصد معاونة القيادات الإدارية في حل مشكلات المواطنين وقضاياهم، ومتابعتها، والمحافظة على مستوى مناسب من الخدمة [121]. ولكن نظراً لضمور دوره فقد تم دمجه مع ديوان الخدمة المدنية عام 1996م.

وحيث إن رد المظالم ورفعها هو إحساس بشري تتفق عليه جميع الأديان أو التجمعات الإنسانية، فإن من المفيد أن نتعرف على تجارب الأمم في مجال رفع الظلم ورد الحقوق إلى أهلها. وتنبع ضرورة دراسة هذه التجارب من أن معاناة الدول ضمن ظروفها وبيئتها وما تعلمته من تجارب وخبرات، يمكن تطبيقه في الدول الأخرى، لأن الحكمة عالمية. ومن الذين يؤيدون هذا الرأي السيدة جاميسون (Jamieson , 1993: 631) التي تؤكد أن تبادل الخبرات والتجارب حول تطبيق كيفية رد المظالم في بيئات وثقافات مختلفة ، سيقوي من أثر ورسوخ هذا المفهوم في الواقع الإنساني.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع، مع ضعف الاهتمام بشكاوى المواطنين في الدول الإسلامية مقارنة مع ما هو متوافر في الغرب، فسيركز الفصل على بيان تراث المسلمين في رد المظالم في التاريخ الإسلامي، مع بيان ملامح هيئة حامي العدالة أو ديوان الشكاوى، وبعض الدروس المستخلصة من التطبيق العملي لها في بعض الدول المتقدمة وفي الدول الإسلامية.

وقد ركز هذا الفصل على دراسة أجهزة حامي العدالة في القطاع العام، ولكن من غير الوارد التطرق إلى أجهزة حامي العدالة وتحرى الشكاوى في غير القطاع العام التي تنشأ بصورة تطوعية، كقطاع البنوك.وشركات التأمين،

---

[121] مرسوم رقم (83) لسنة 1992م لدولة الكويت.

وبورصات الأوراق المالية، وغيرها من القطاعات، وذلـك نظـراً لاخـتلاف سلطاتها وطرائق عملها ، كما لم يتناول هذا الفصل أجهزة الرقابة المتخصصـة في قطاع معين كالمساعدات الاجتماعية، أو السجون، لمحدودية نطاق عملها، أو تلك الهيئات المسؤولة عن الدفاع عن حقوق الإنسان. كما لم يتناول هذا فصـل الهيئات التنفيذية البحتة التابعة لجهة حكومية معينة، كجهاز معرفـة شـكاوى المواطنين في البلديات أو وزارات الصحة، وذلـك لاخـتلاف طبيعـة عملهـا ونشاطها .

وفي هذا الفصل ، فقد استخدمت كلمة حامي العدالة أو ديـوان الشـكاوى كمرادف لمصطلح Ombudsman في أدبيات الإدارة العامة ، كما استخدمت كلمـة والي المظالم التي شاع استعمالها في العصر الإسلامي، كمرادف لكلمة حـامي العدالة .

والمتتبع لتطور التاريخ الإسلامي ، يجد حرصاً شديداً من ولاة الأمر على تحسس حاجات وشكاوى المسلمين . فقد تناول الماوردي بإسهاب واجبات والي المظالم وسلطاته، كما تناول التطور التاريخي لنشأته ودوره، مقارنة مع السلطة التنفيذية كالخليفة، والسلطة التشريعية كالقاضي (الماوردي ، 1989م : 104-122) . أما خماش (1980م: 306-307)، فقد ذكر بإيجاز تطور المظالم فـي العصر الأموي والإطار التنظيمي لها. أما السـامرائي (1983م: 263-267) ، فقد تناول بإسهاب تطور المظالم ودورها في العهد العباسي مع تفصـيل لـدور ديوان المظالم والواجبات المناطة به. وإن اهتمام ولاة الأمـر مـن المسـلمين بموضوع رفع الظلم، كما تدل عليه المؤلفات السابقة، نابع من توجيـه القـرآن الكريم في قوله سبحانه وتعالى ﴿ **إن الله يأمر بالعدل والإحسـان وإيتـاء ذي القربـي وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغي يعظكم لعلكم تذكرون**﴾ سـورة النحـل ، آيـة 90. ونظراً لغنى الحضارة الإسلامية في هذا المجال ، فقد يكون من المناسـب التعـرف على تراث المسلمين في تحسس شكاوى المواطنين ورد مظالمهم كأحد آليـات الرقابة الإدارية، ودراسة كيفية الاستمرار في هذا النهج من خلال آليات حديثة تتناسب والوقت المعاصر .

4-1 متابعة شكاوى المواطنين ورد المظالم في العهد الإسلامي :

لشدة تعظيم الرسول - صلى الله عليه وسلم - للعدل وإحقاق الحـق فقـد جعل منع الظلم ورده وسماع شكاوى الناس أحد أولويات النظام الإسلامي فـي الإدارة، ومما يدل على ذلك كثرة حثه - صلى الله عليه وسلم - على ترك الظلم كما ورد في حديثه المشهور عن ربه سبحانه وتعالى "ياعبادي إني حرمت الظلم على نفسي، وجعلته بينكم محرما ، فلا تظالموا " [122]. وكان صـلى الله عليـه وسلم يحرص على معرفة مظالم الناس ويسـعى إلى ردها، فقد حكـم للزبيـر رضي الله عنه عندما تنازع مع الأنصاري على سقي الماء [123].ونظـراً لقلـة حاجة الناس إلى خدمات الدولة في ذلك الوقت ووجود الرسول صلى الله عليـه وسلم بيـن أظهرهم ، فلم تكن هناك حاجة إلـى إنشـاء كيان ليقوم بـواجبات تلقي شكاوى الناس ورد مظالمهم ، وإنما اقتصروا في فض التشاجـــر بيـنهم مـن خلال الحاكم أو القاضي (الماوردي، 1989م : 103).

والإسلام يحث المسلم على عدم الدخول في خصومة في باطل وهو يعلمه. فقد سمع رسول الله صلى الله عليه وسلم " خصومة بباب حجرته ، فخرج إليهم فقال: إنما أنا بشر ، وإنه يأتيني الخصم ، فلعل بعضكم أن يكون أبلغ من بعض، فأحسب أنه صدق فأقضي له بذلك ، فمن قضيت له بحق مسلم فإنما هي قطعـة من النار، فليأخذها أو يتركهـا "[124]. وكان نبـي الله داود – عليـه السـلام – مشهوراً بحسن القضاء كما وصفه تعالى ﴿ **وآتيناه الحكمة وفصل الخطـاب** ﴾ سـورة ص، آيـة 20. ولكنه استعجل في الحكم عندما اختبره سبحانه وتعالى بـذلك (ابـن حجر: 456/6). ويسعى الإسلام إلى رفع حساسية المؤمنين نحو الظلم، وذلـك اعتماداً على القول المأثور "درهم وقاية خير من قنطـار عـلاج" ، ولذلك نجد حشداً من الآيات والأحاديث الـزاجرة عن الظلم ، ومنها قوله سبحانه وتعالى: ﴿**فويل للذين ظلموا من عذاب يوم أليم** ﴾ سورة الزخرف، آيـة 65. وكـذلك قـ ـوله سبحانه وتعالى﴿**وإن تبتم فلكم رؤوس أموالكم لا تظلمون ولا تظلمـون** ﴾ سـورة

---

[122] جزء من حديث من مختصر صحيح مسلم : 1828 .
[123] صحيح البخارى : 2359 .
[124] صحيح البخارى : 2458 .

البقرة آية 279. كما قال صلى ا عليه وسلم : " اتقوا الظلم ، فإن الظلم ظلمات يوم القيامة" [125]وقال صلى ا عليه وسلم فـي أداء الحقوق " لتؤدن الحقوق إلـى أهلها يوم القيامة حتى يقاد للشاة الجلحاء من الشاة القرناء " [126].

ولكن مع توسع الدولة الإسلامية، وتباعد رقعتها الجغرافية، وكثرة الأموال وخاصة فـي عهد عمر بن الخطاب – رضي ا عنه – فقد برزت الحاجة إلى وجود مثل هذا النظر في المظالم وفي شـكاوى الناس وتحري رد الظلامـات بشكل مستمر ومؤسسي .

وأول إرهاصات مثل هذه الهيئة حدثت في عهد الخليفة الراشد عمـر بـن الخطاب - رضي ا عنه- ، عندما عين شخصاً مخصوصاً ، هو محمـد بـن مسلمة رضي ا عنه وذلك لاقتصاص أخبار العمال والتحقيق في الشكاوى التي تصل إلى الخليفة عن عماله . وكان عمر إذا أحب أن يؤتى بالأمـر كما هـو عليه ، بعثه (أي محمد بن مسلمه- رضي ا عنـه-) (الكتـاني : 67/1) . وكان محمد ابن مسلمة يتفحص الشكاوى ويسأل عن أحوال الناس، وينفذ أوامر الخليفة عمر بمصادرة أو مشاطرة الولاة أموالهم، وضـمها إلـى بيـت مـال المسلمين. كما كان عمر بن الخطاب- رضي ا عنه- حريصاً علـى مراقبـة ولاته مراقبة شديدة، فكان لا يخفى عليه شيء من عملهم (الطبري : 67/4) ، وكان عمر إذا بعث عاملاً على مدينة كتب ماله حتى تعرف أي زيادة فيه، وما مصادرهـا. وقـد قاسم عدداً من عماله (أي أخذ نصف مالهم) ومنهم سـعد بن أبي وقاص وأبو هريرة (الكتاني: 269/1) وعمرو بن العاص رضـي ا عنهم جميعاً (الطبري:146/4) ، وكان عمر - رضي ا عنه - يشـاطرهم في الأموال التي خصوا بهـا لأجل الولاية من محاباة وغيرها (أبن تيميـة ، 1986م : 65) وحتى ينبه الولاة إلى الابتعاد عن أخذ أموال الناس بالباطل. .

وسعياً نحو رفع المظالم ، فقد حرص ولاة الأمر من المسلمين علـى فـتح قنوات الاتصال والشكوى المباشرة من الناس ، والتفاعل مع ما يعـانون منـه

---

(125) تصر صحيح مسلم : 1829 .

(126) تصر صحيح مسلم : 1837 . وا لحاء هى الشاة ا ماء ال لا قرن ا .

وخاصة ذوي الحاجات ، ولذلك حذر صلى الله عليه وسلم الأئمة والولاة فقال : " ما من إمام أو وال ، يغلق بابه دون ذوي الحاجة والخلة والمسكنة ، إلا أغلق الله أبواب السماء دون خلته وحاجته ومسكنته "[127]. وكان أبو بكر الصديق رضي الله عنه عندما كان خليفة قد حج إلى مكة فزار أباه ونادى أهل مكة وقال لهم: هل من أحد يشتكي ظلامة، أو يطلب حقاً ؟ فما أتاه أحد، وأثنى الناس على واليهم خيراً (طبقات ابن سعد : 187/3) ، فرجع إلى المدينة . وكان الخليفة عمر – رضي الله عنه – في كل سنة ملازماً للحج، وكان يطلب من عماله موافاته هناك ، ليحجزهم بذلك عن الرعية، ويحجز عنهم الظلام، ويتعرف أحوالهم عن قرب، وليكون للرعية وقت معلوم ينهون فيه شكاواهم إليه (الكتاني: 238/1). وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقول: " أيما عامل لي ظلم أحداً فبلغتني مظلمته فلم أغيرها فأنا ظلمته " (ابن سعد : 305/3) . كما حذر صلى الله عليه وسلم من عدم أخذ حق الضعيف عندما قال: "إن الله لا يقدس أمة لا يأخذ الضعيف حقه من القوي ، وهو غير متعتع"[128] .ولذلك كان الخلفاء والولاة في العهد الراشد يباشرون المظالم بأنفسهم ولم ينتدبوا أحداً لها (الماوردي، 1989م :103) ، ويستعينون بالقضاة أو أهل الحسبة – عند الحاجة – بحسب طبيعة المظالم ونوعها. أما الخلفاء الأمويون، وأولهم معاوية رضي الله عنه، فقد كانوا يجلسون مرتين في اليوم صباحاً ومساء للاستماع إلى المظالم وردها (خماش، 1980م: 303) ، وذلك نظراً لتجاهر الناس بالظلم وزيادته. وعلى نهجه سار من بعده من الخلفاء والولاة وحكام الأقاليم في العهد الأموي . وكان زياد بن أبيه والي الأمويين على العراق، يجلس كل يوم إلا يوم الجمعة للاستماع إلى الشكاوى وتلقى الظلامات، ولم يكن يحتجب عن طالب حاجة ولو أتاه طارقاً ليلاً (الطبري : 220/5) . وأول من أفرد للظلامات يوماً ، يتصفح قصص المتظلمين من غير مباشرة النظر ، عبدالملك بن مروان (الماوردي ، 1989م: 140) . ثم زاد الجور فكان سليمان بن عبد الملك – رحمه الله – من الذين

[127] حديث صحيح من صحيح الجامع الصغير : 5561 .

[128] حديث صحيح من صحيح الجامع الصغير : 1853 .

حرصوا على رد المظالم بتوجيه من عمر بن عبد العزيز – رضي الله عنه – وكان كثير الجلوس لسماع الشكاوى والظلامات . وأما عمر بن عبد العزيز - رضي الله عنه - فكان أول من ندب نفسه للنظر في المظالم بنفسه فردها ، وكان عمر بن عبد العزيز عندما انتهى من خطاب الخلافة ، أرسل في الناس منادياً " من كانت له مظلمة فليرفعها " (ابن الجوزى : 104) ، وقد جعل عمر ابن عبد العزيز رد المظالم شغله الشاغل، فكان يقعد للناس بعد تصريف مصالح الدولة ، فإذا أمسى وعليه بقية من حوائجهم وصله بليلته (أبو يوسف، 1985م: 93) ، وكان عمر بن عبد العزيز قد أعلن عن مكافأة لمن قدم عليه في رد مظلمة في أمر يصلح له به خاصاً أو عاماً من أمر الدين ، وبقدر ما يحق الله له حقاً أو يميت باطلاً أو يفتح به من ورائه خيراً (ابن عبد الحكم : 117) ، فكان بذلك أول من جعل الحوافز للدلالة على المظالم والمساعدة في حل الشكاوى .

أما في العصر العباسي ، فقد كان الخلفاء في بداية العصر ينظرون في الظلامات (الكتاني :286/1) ثم أوكلوها إلى الوزراء أو غيرهم ، وآخر من جلس لها المهدي المتوفى عام 169 هـ ، حتى إن جميع الأملاك المغصوبة عادت إلى مستحقيها (الماوردي 1989م : 104). وكان المهدي قد ألزم نفسه بالجلوس للعامة وسماع ظلامات المظلومين والإجابة عنها، وكان المهدي يسمع شكاوى الرعية من الأطراف ضد عماله أو ضد عمال الدواوين ، بحضور الوزير والكتاب (السامرائي ،1983م :29) . وقد حرص من بعد ذلك ، الخليفة هارون الرشيد على هذا الأمر، ويبرز ذلك من نصيحة الإمام أبي يوسف له، عندما قال له في كتاب الخراج، الذي ألفه بناء على طلب الخليفة " فلو تقربت إلى الله عز وجل ، يا أمير المؤمنين ، بالجلوس لمظالم رعيته في الشهر أو الشهرين مجلساً واحداً تسمع فيه من المظلوم وتنكر على الظالم ... حتى يسير ذلك في الأمصار والمدن، فيخاف الظالم وقوفك على ظلمه فلا يجترئ على الظلم ، ويأمل الضعيف المقهور جلوسك ونظرك في أمره فيقوي قلبه ويكثر دعاؤه " (أبو يوسف ، 1985م : 254-255). كما جلس المأمون بعد ذلك للمظالم والنظر فيها، وكانت في معظمها من تشدد عمال الجباية في

التحصيل والمغالاة في مقادير ما يجب دفعه (السـيوطي : 324) . ثـم قـل الاهتمام بها مع تسلط القادة الأتراك على الإدارة والولايات وضـعف الخليفـة أمامهم .

ونظراً لتـزايد الظلـم والشكاوى من العمال ، فقد أنشئ في العهد العباسي ديوان المظالم (السامرائي ، 1983م) . وكانت الشكاوى تعرض على الخليفـة الذي ينظر فيها ويأمر بما هو مناسب، ثم يقوم كاتب الديوان بتسجيل كل هـذه الظلامات ثم ترسل إلى الجهات المختصة لتنفيذها . وكان الخليفة المنصـور – رحمه ا – قد أسس بيت مال للمظالم تودع فيه الأمـوال التي أخذت ظلمـاً ، فكثر في ذلك البيت المال والمتاع مما يستخرج مـن الـولاة المعـزولين (الطبري : 81/8) مما يدل على استفحال الظلم ، كما استحدث الخلفـاء فـي الدولة العباسية ، وظيفة المعاون، وهو صاحب المعونة (وهو الأمير أو الحاكم) الذي يكون عوناً للمظلوم على الظالم، ويساعد على تخليص العوام من المحـن والبلايا، وقد أصبح للمعاون في القرن الخامس الهجري وما بعده، ديـوان يضم الأمير وجملة من كتاب المعونة يسمى دار المعونة (السامرائي،1983م: 45).

ونظراً لاتساع الدولة الإسلامية فقد برزت الحاجة إلى وجود الأعوان فـي تحسس المظالم وأن يحسن اختيارهم ، ولذلك فقد رأى بعض العلماء أهمية هـذا الأمر، مثل أشهب - رحمه ا - فقال : إنه ينبغي للحاكم أن يتخذ من يستكشف له أحوال الناس في السر ، وليكن ثقة مأموناً عاقلاً . ويعلق ابن حجر على ذلك بقوله : إنما تدخل على الحاكم المأمـون من قبوله قول من لا يوثق به (ابـن حجر : 190/13) .

وكان ولي الأمر أو الحاكم إذا أخذ على نفسه فض المظالم أو حرص على الجلوس لها ، قلت وتلاشت . فقد كان أحمد بن طولون قد ولي ولايـة مصـر فتولى النظر في المظالم حتى اسـتغنى الناس عن القاضي، حتى كان قاضـي مصر في ذاك الوقت ، بكار بن قتيبة ، ربما نعس في محله واتكأ ثم انصـرف إلى منزله ولم يتقدم إليه اثنان (الكندي ، 1908م : 512).

واهتمـام ولاة الأمر من المسـلمين وغيرهم من القائمين على المظـالم ، برد المظالم ناتج من خوفهم من العذاب يوم القيامة كما حذر الرسـول - صلى ا عليه وسلم - " ما من أمير عشرة ، إلا وهو يؤتى به يوم القيامة مغلـولاً ، حتى يفكه العدل أو يوبقه الجور" [129].

ويدل هذا الاستعراض للتراث الإسلامي في سماع الشكاوى ورد المظـالم، على ثراء حضارتنا الإسلامية بمفاهيم وأساليب متعددة لتحسس المظالم وردها، مما يوفر ثروة هائلة تعين على استنباط أساليب حديثة ذاتية للقيام بهـذا الـدور ضمن قيم ومنجزات حضارتنا القيمة، كما يؤكد اهتمام رواد المسـلمين بهـذا الأمر على مر العصور، أهميته فـي تحقيـق العدالـة الاجتماعيـة والتنميـة الاقتصادية. وحتى يتصل الحاضر بالماضي، فقـد يكون من المناسب التعـرف – بصورة موجزة – على نشأة جهاز حامي العدالة وأهم مكوناته . وهذا ما سيتم عرضه في الفقرات التالية .

4-2نشأة جهاز حامي العدالة وشكاوى المواطنين،وأهم مكوناته (Ombudsman)

سنقوم في الأسطر التالية بالتركيز على توفير شـرح مسهب واضح عـن نشأة جهاز حامي العدالة وشكاوى المواطنين، ثم نقوم بتوضـيح أهـم معالمـه البارزة والأدوار المتوقعة منه.

زاد الاهتمام بشـكاوى المواطنين ، نظراً لاتسـاع دور الدولـة وتعـدد خدماتها، وتعقد إجراءاتها، وما واكب ذلك من إمكانية إساءة السلطة أو الامتناع عن تقديم الخدمة، أو الانحراف الإداري، كما أن تعقد البيروقراطية وإجراءاتها ، جعل من الصعب على العديد من المواطنين التفاهم مع السـلطات التنفيذيـة مباشرة ، في حصولهم على حقوقهم أو على الخدمات التي يودونهـا . وكانـت الشـكاوى المتعلقة بالجهاز الإداري، ينظر لها - في البداية - من خلال دوائر المحاكم العاديـة، ولكن مع تعقـد الجهـاز الإداري وتعـدد أعمالـه، وللطبيعة الخاصة لمثل هذه القضايا أو الشكاوى، فقد تم إنشاء محـاكم خاصـة

[129] حديث صحيح من صحيح ا امع الصغ : 5571 .

بقضايا الجهاز الإداري التي تأخذ مجازا الصفة القضائية (علـى ، 1415هـ ـ: 492-494). فمثلا أنشئت في جمهورية مصر العربية ودولة الكويـت دائـرة بالمحكمة الكلية للنظر في المنازعات الإدارية، ولكن فـي مجـالات محـدودة كالتـرقية وتوقيع الجزاءات على الموظفين العمومين [130]. ثم أظهر الواقع فـي العديد من الدول، أن الكثير من هذه القضايا أو الشكاوى يمكن حله من خـلال جهاز إداري له الاستقلالية الكاملة وله السلطات الكافية، بـدلاً مـن مرورهـا بالإجراءات القضائية المعقدة التي قد تتطلب كلفة مالية عالية ، كمـا أنهـا قـد تستغرق فتـرة طويلة ، تجعـل صاحب الشكوى يعاني مـن آثارها . والسبب في قبول هذا الأسلوب فـي العديد من الدول ، هو أنه يمثل أسلوباً قليل التكلفـة ونافذ الفاعلية في حل التنازع بين الأفراد والدولة (Marshall and Reif, 1995:216) .

ومن أمثلة التنازع بين الدولة والأفراد، مما قد لا تحتـاج إلـى المحـاكم والقضاء ، مشكلة بعض المواطنين في كندا مع شركة الكهربـاء ، فقـد قـدم مجموعة من الطلبة الجامعيين في ولآية ساسكاتشوان الكندية شكوى إلى هيئـة الرقابة من أن شركة الكهرباء قامت بقطع الكهرباء عن مسكنهم عندما رفضـوا أن يدفعوا متأخرات كان المتسبب فيها المؤجرون الـذين قـبلهم . وبعـد أن أوضحوا الموضوع لشركة الكهرباء وزودهم صاحب السكن بورقة تثبت ذلك ، قامت الشركة بإعادة الكهرباء ولكن أضافت إلى فاتورتهم في الشهر التالي 200 دولار كندي كضمان للتأكد من أنهم سيدفعون الفاتورة فـي المسـتقبل . فتقـدم هؤلاء الطلبة بشكوى إلى الهيئة الرقابية بأن شـركة الكهربـاء تتعسـف فـي معاملتهم، إذ إن الضمان العادي في حدود 100 دولار. وقد تـم التحقيـق مـع الشركة وتبين أن الشركة كانت تعاني في السنوات الماضية من سـاكني هـذا السكن فلم يكونوا يدفعون فاتورة الكهرباء، ولذلك فقد قامت الشركة بمضـاعفة الضمان ، وبعد التحري تبين أن الساكنين الحاليين يقومون بدفع الفـواتير فـي أوانها، وقد تفهمت الشركة هذا الأمر ووافقت على إرجاع مبلغ الضـمان إلـى الساكنين (Saskatchewan,1993) .

---

[130] مرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981م والصادر بتاريخ 17 فبراير 1981م .

ومن هذه المنطلقات ، تزايد الاهتمام بإنشاء جهاز حامي العدالـة كإحـدى وسائل التحقق من شـكاوى المواطنين ورد مظالمهم، وخاصة البسيط منها الذي لا يحتاج إلى إجراءات قضائية . وإن مبدأ حامي العدالـة (Ombudsman) نشـأ أساساً عن كلمة سويدية تعني الممثـل أو المدافع عن الشـعب . وكـان هـذا المدافع عن الشعب شخصا يعينه الملك، مهمته حماية أفراد الشعب مـن الظلـم على أيدي موظفي الحكومة. وأما اليوم فالكلمة تعنـى شخصـية معينـة، يـتم اختيارها من المجلس التشريعي، مع إعطائه سلطة تحقيق الشكاوى ضد الجهاز البيروقراطي . وقد بدأ ت إرهاصات تكوين مثل هذه الهيئة في عام 1713م، عندما عين ملك السويد ، المشرف على العدل ، ممثلاً للشـعب للرقابـة علـى موظفي الحكومة وحماية المواطنين من الظلم . وفي عـام 1809 م أنشـأت السويد رسمياً جهازاً رقابياً مرتبطاً بالمجلس التشريعي، أطلق عليه حامي العدالة (Justitie Ombudsman). وكان القائم على هذا الجهاز مسؤولاً عن التزام مـوظفي الدولة بالقوانين السائدة، كما أنه يتسلم شكاوى المواطنين، ويسعى إلى حلهـا . وتـذكر السيدة جامسون أن مـلك السـويد ، عندما نفاه الروس عـام 1709م إلى تركيا قد تأثر بنظام قاضي القضاة في الدولة العثمانية ، في دعوتـه إلـى إنشـاء ممثـل للرقابة الإدارية(Jamieson , 1993: 635-636) . وهذا يؤكد أهميـة التعرف على تراث الحضـارة الإسـلامية في مثل هـذا المجـال، وتعريـف الآخرين به. وهذا هو أحد أهداف هذا الفصل .

وحتى الخمسينيات من هذا القرن كان هذا المفهوم محـدود التطبيـق فـي بعض الدول الأوربية ، ولكن مع اتساع الخـدمات الحكوميـة ونمـو الجهـاز الحكومي بعد الحرب العالمية الثانية ، فقد أصبح الناس – وبخاصـة الطبقـات الفقيرة أو المحتاجة – معرضين للظلم أو سوء معاملة الموظفين العمـوميين أو قراراتهم، ولذا فقد برزت الحاجة إلى حمايتهم من ذلـك.وللدلالـة علـى ذلـك فإن استعراض تقرير حامي العدالة في ولآية أنتـاريو في كندا ، يظهر أن أكثر من نصف الشكاوى قدمت من الفئات الفقيرة ، و9 % من كبار السن و 7% من الصغار و 18% من والدات مطلقات أو بدون أزواج. كما أن الشكاوى المقدمة

كانت متساوية من النساء والرجال و 28% من أصحاب الشـكاوى هـم مـن أصحاب العاهات أو العجزة (Ontario, 1994-95) كما أن اتساع العمـل بالنظـام الديمقراطي قد شجع على تشكيل مثل هذه الهيئات التي تحرص علـى حمايـة حقوق المواطن وتدافع عنه في ظل نمو الدولة واتسـاع خدماتهـا. كمـا أنـه وسيلة غير مباشـرة لمحاربة الانحراف الإداري، من حيث إنه يعالـج جـذور الانحراف المرتبطة بظلم الجمهور. وقد أدى بـروز فـوائـد تطبيـق هـذا الأسـلوب إلى انتشار اسـتخدامه حتى وصل عدد الدول التي لديهـا هيئـة رقابة أو حام للعدالـة أكثر من سـتين دولة يجمعهـا اتحـاد عـالمي واحـد (Marshall and Reif, 1995:216) .

إن السبب الأساسي في انتشار مثل هذه الأجهـزة ، هـو كثـرة شـكاوى المواطنين من الجهاز الحكومي (Seneviratne, 1994 : 15-35) وذلـك لأسـباب أو مبررات قد تكون خارج نطاق النظام القضائي، أو لا تتناسب وأنظمته ولوائحه. ولو أريد التعرف على أسباب الشكاوى ، لوجد أن معظمها يتركز على أسـباب مهمة مثل التعسف أو سوء تفسير القوانين واللوائح والإجـراءات ، والتـأثير السيئ لقرار أو سياسة عامة على فرد أو مجموعة من الأشخاص، أو الإهانة أو السب أو عدم العدالة، أو غيرها من الأفعال الصادرة من الموظف الحكومي، أو التأخير غير المبرر، أو عدم وجود ملفات أو معلومات ملائمة، أو وجود أسباب واهية أو عدم وجود تفسـير واضح لقرار معـين ، أو عـدم التـزام الإدارة الحكومية بإجراءاتها أو سياساتهـا أو ضوابطها المالية والإدارية، أو رفـض تقديم الخدمة بدون أسباب وجيهة(Ontario, 1994-95) . للدلالة على ذلك يـوضح جدول رقم 4-1 أن عدم الالتزام بالقانـون والسياسـات والإجراءات المتعارف عليها، وكذلك التأخر في تقديم الخدمـة ، كانا من أكبر أسباب الشـكاوى فـي ولاية كويبك في كندا، حيث كانا يمثـلان ما نسـبته 44% مـن إجمـالي الشكاوى .

جدول 4 - 1

الأسباب الرئيسة لتدخل هيئة شكاوى المواطنين في ولآية كويبك في كندا

السبـــب	النسبــــــة
عدم التزام الجهة الحكومية بالقانون والسياسات أو الإجراءات	%22
خطأ في الحقائق المؤدية إلى القرار	%12
رفض غير مبرر أو غير مسبب	%12
عدم وجود خلفيات أو معلومات ملائمة	%8
التأخير غير المبرر في تقديم الخدمة	%22
الإهمال	%15
عدم تقديم الخدمة	%4
فعل غير مناسب من الموظف الحكومي	%3
أسباب أخرى	%2

Reference : Annual Report of Quebec Ombudsman, 1992-93.

3-4 ملامح حامي العدالة أو ديوان الشكاوى مقارنة مع والي المظـالم فـي الإسلام

إن التطور التاريخي لنشأة مثل هذه الأجهزة ، يعطي صورة واضحة عـن أهم ملامحها الأساسية وإن تعددت صيغ التطبيق باختلاف البيئـات والظـروف السائدة، ولكن، ليتم التعرف على طرائق عملها واختصاصاتها اللازمة وأفضـل السبل لتنفيذ توصياتها ، فقد رأينا أن نعرض باختصار، في الفقرات التالية أهـم هذه الملامح لأجهزة حامي العدالة في كندا وبريطانيا مع مقارنته بوالي المظالم في الإسلام .

إن المبادئ الأساسية المهمة في تكوين أو إنشاء أي جهاز يتتبع شـكاوى المواطنين ويرد المظالم يكمن في حياديته واستقلاليته، وتوافر الحصانة اللازمة لأداء عمله ، وتحديد حدود سلطاته، وكيفية تنفيذ توصياته. ولذلك فقـد تعـددت النماذج المطبقة لتحقيق أغراض حامي العدالة في العصر الحديث . فمنهـا مـا تشمل سلطاته مجالاً معيناً ومحدداً، كشكاوى السـجون كما هو مطبق في كثير

من الدول ككندا وبريطانيا . (Seneviratne , 1994 :80-95) ومثل ذلك تشكيل هيئة خاصة بالشكاوى الخاصة بالمساعدات الاجتماعية أو الرعاية الصحية . وأحياناً يكون حامي العدالة جزءا من وزارة معينة للتحقيق في شكاوى المراجعين، بالإضافة إلى عمله كمدقق داخلي، وهو بذلك يكون جزءا من الجهاز التنفيذى . أما في القطاع الخاص، فحامي العدالة يتم تشكيله بصورة تطوعية من المؤسسات في القطاع الواحد، كالبنوك وشركات الاستثمار ، وذلك للمحافظة على متانة هذا القطاع وتدعيم ثقة المتعاملين به، ومن ذلك نموذج هيئة مراجعة الاستثمار في بريطانيا (IMRO) التي شكلها مدراء وبنوك الاستثمار تدعيماً للثقة في التعاملات الاستثمارية. والنموذج الأكثر استخداماً هو أن يكون جزءا من السلطة التشريعية وينظر في مخالفات الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين نحوه. ويرى البعض أن يقتصر في إطلاق لفظ حامي العدالة على النموذج الأخير، وليس على غيره من النماذج(Alberta , 1993) . ولئن تنوعت نماذج حامي العدالة، فإن ما سيناقش في هذه الدراسة ، هو النموذج الأخير منها، الذي يقوم بالتحقيق في شكاوى المواطنين على الجهاز الإداري وفي أدائه وتقديمه الخدمات التي يكون مسؤولا عنها، والذي يكون عادة مرتبطاً بالمجلس التشريعي وأحياناً بالسلطة التنفيذية .

ويؤسس جهاز حامي العدالة - عادة - على أساس هيئة مستقلة، ذات شخصية اعتبارية مرتبطة في معظم الأحيان برئيس المجلس التشريعي، كما هو الحال في كندا ودول غربية أخرى ، وأحياناً يكون مرتبطاً برئيس مجلس الوزراء كما هو الحال في جمهورية مصر، وفي دولة الكويت، وفي المملكة العربية السعودية. ويكون لرئيس الهيئة، الاستقلالية الكاملة فيما يختص بقراراته، وفي معظم الأحيان تكون مرتبته مساوية لمرتبة الوزراء حتى يتمكن من مخاطبتهم على قدم المساواة كما هو الحال في الكويت والمملكة العربية السعودية .

ويكون دور السلطة التنفيذية في إقالته محدوداً، كما أن حامي العدالة يعامل في بعض الدول، مثل ولاية كولومبيا البريطانية في كندا، معاملة القاضي من

جميع النواحي. ولضمان حياديته، تنص معظم القوانين على ألا يكون المسؤول عن مثل هذا الجهاز، موظفاً حكومياً، أو عضواً في مجلـس النواب، أو تكون له وظائف أخرى سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص. فمثلاً يمنع حـامي العدالة في كنـدا، أن يكـون من نواب البرلمان أو موظفـاً حكومياً حتـى لا يتأثـر في قـراراته بأي اعتبـار سـوى الحـرص على تطبيق العدالـة. كما لا يمكـن إقالـة حامـي العـدالة أو رئيس الديـوان إلا من خلال البرلمـان (Marshall and Reif , 1995: 218-219) . وفي ظروف معينة، لضـمان اسـتقلاليته وعدم تأثره بأي اعتبارات سياسية أو غيرها. أما في الإسلام، فيقوم بالنظر فـي المظالم إما الخليفة أو وزيره، أو يقوم بتقليد أحد ممن يثـق فيهم بالنظر فيهـا. والتفويض في نظر المظالم مـن السـلطان أو الخليفـة هـي قضـية مهمـة وأساسية، لأن والي المظالم حتى يؤدى دوره ، لابد أن يمتزج به قوة السـلطة بعدالة القضاء (الماوردى ، 1989م : 104) . ولذلك كان والـي المظـالم تحته من الأعوان والشرطة من يسـتطيع أن يبسط على الرعية تنفيذ الأحكـام التي يصدرها. وأحياناً توكل المظالم والتنازع البسيط إلى المحتسـب فـي كـل قطاع، فالمظالم البسيطة والمنازعات التي تنشأ في السـوق مثلا، يقـوم بحلهـا وردها المحتسب القائم على حسبة السـوق، وذلك نظراً لخلفيته بطبيعة التنازع وآلية حله. وعادة يختار المحتسب من أهل المعرفة والأمانة في مجـال عملـه كالسوق مثلا. ويبدو أن صلة حامي العدالة - وهل الأفضـل أن يكـون تابعـا للجهاز التشريعي أو السلطة التنفيذية - يعتمد على طبيعة النظـام الدسـتوري وعلى الظروف السياسية السائدة في كل بلد، وعلى المهام المناطة به.

وحامي العدالة قد يكون شخصاً يتبعه جهاز إداري، أو قد يكون جهازاً، أو هيئة مستقلة تقوم بالتحقيق في شـكاوى المواطنين حول إسـاءة السـ ـلطة أو التأخير في تقديم الخدمة أو أسباب أخرى. كما يستطيع حامي العدالة في بعـض البلدان، كما هو الحال في كندا ، المبادرة إلى التحقيق فيما يهم ويحمي مصـالح المواطنين من خلال منحه السلطة الدستورية أو القانونية في التحقيق فـي هـذه الأمور إذا برزت له الحاجة إلى ذلك (العمر ، 1417هـ) ، أما في الكويت ،

فإن ديوان الشكاوى يباشر اختصاصاته من خلال لجنة من الشخصيات يشـكلها مجلس الوزراء. وإضافة إلى بحث الشكاوى الفردية ، فإن الديوان له الصلاحية في تحري أسباب القصور في العمل والخدمات والإنتاج، والتأكد مـن سـلامة تطبيق القوانين ومراعاتها للعدالـة، وتكـافؤ الفـرص فـي تقـديم الخـدمات للمواطنين[131] ولكن ليس للديوان في الكويت المبادرة إلى التحقيق فـي بعـض الأمور دون موافقة مسبقة من اللجنة المختصة. أما في الإسلام ، فوالي المظالم يفوض من قبل السلطان في النظر في المظالم، وله من الأعوان والحمـاة مـن يعزز سلطته في التنفيذ . كما لوالي المظالم التحقيق فيما يراه مـن المصـلحة العامة، سواء كان ذلك من خلال تصفح أحوال الـولاة أم بمراجعـة سـجلات الدواوين والقيام بأمور الحسبة في المصالح العامة، والقيام بكل عمل يؤدى إلـى رفع الظلم (الماوردي ، 1989م : 106-111) .

وعادة تشـمل اختصاصات جهاز حامي العدالة فـي العصـر الحـديث ، التحقيق في جميع المشكلات والشكاوى المرتبطة بالجهـاز الإداري والخـدمات العامة، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها، والقيام بأي نشاطات يطلبها المجلـس التشريعي (IOI , 1978) . وحرصاً على مبدأ فصل السـلطات ، فـإن تحقيقـات وأعمال الجهاز، لا تشمل أي قرارات يصدرها المجلس التشريعي أو القضاء أو لجنة محكمين، وما عدا ذلك فالهيئة مخولة بالنظر فيها إذا كانت السلطة الإدارية قد أصدرت القرار نهائيا، وإذا لم يكن هناك تظلم ما يزال محل نظـر السـلطة المختصة (Marshall and Reif, 1995:221-222) . وأحياناً لا تشمل سـلطات الجهـاز فروعاً معينة من الحكومة ، كالبلديات كما هو الحال في نيوزلاند أو النـرويج ، أو قرارات مجلس الوزراء في نيوزلاند والنرويج والسويد والكويت، أو الجهاز القضائي في الدنمارك ونيوزلاند والنرويج والكويـت، أو الجهـاز العسـكري والأمني كما في هذه الدول جميعها.

كما أن الجهاز لا بد أن يمتنع عن التحقيق في الشكوى إذا صدر توجيه من رئيس المجلس التشريعي، أو وزير العدل، أو إذا اعتقدت الهيئة بأن التحقيـق

---

[131] قرار مجلس الوزراء رقم 757 لسنة 1992م وقرار مجلس الوزراء رقم 971 لسنة 1992م .

سيضر بالمصلحة العامة (مثل إدارة السـجون لأي سجين لديه شكوى). ومع أن مجالات ونشاط حامي العدالة واسعة، إلا أن سلطته - في معظم الأحيـان - مقصورة على التوصية، ولا يستطيع إصدار الأوامر بالتغيير أو الإلغاء ، ولعل أداة تقديم التقارير الدورية حول نشاطات الجهاز والمشاكل التي تعترضه ، إلى السلطة التشريعية ، تعتبر من الوسائل الفاعلة في تنفيذ توصياته وفـي تعضـيد علاقاته مع الجهات الأخرى وفي بسط سلطته بالتنفيذ (Ayeni, 1994:57) .

أما والي المظالم في الإسلام، فيبدو أن نطاق عمله أوسـع مـن التنظـيم المعاصر لجهاز حامي العدالة أو ديوان الشكاوى . فهو بالإضافة إلى نظره في تعدي الولاة على الرعية ، فإنه ينظر في جورهم في جباية الأموال، وكذلك في تعدي كتاب الدواوين في مقادير الأموال التي يسجلونها. فهو بذلك يؤدى أعمال دواوين المحاسبة إضافة إلى سماع الشكاوى والمظالم.كما ينظر والي المظالم في تظلم أصحاب الأجور من نقص أرزاقهم، ويقـوم بـرد الأمـلاك المغصـوبة والإشراف على الأوقاف. فبالتالي يمكن اعتبار والي المظالم محكمة عمـالية بالإضافة إلى دائرة أوقـاف (العمر،1417هـ : 673). كما يقوم والي المظالم بتنفيذ أحكام القاضي عند العجز عن التنفيـذ لسـطوة أو رفعة منصب من حكم عليه (الماوردي ، 1989م :111). فهو بذلك يقوم بأعمـال إدارة التنفيذ فـي وزارة العدل والنيابة العامة في الوقت الحاضر ، كما يقوم والي المظالم بـأمور الحسبة والأمر بالمعروف والنهى عن المنكر . ومـن اسـتعراض المـاوردي لواجبات والي المظالم في الإسلام ، فإن اختصاصاته أوسـع وأشمل من غيـره من أجهزة حامي العدالة في الوقت الحاضر ، وقد تكون هذه الاختصاصات قد جمعت لوالي المظالم نظراً لطبيعة الدولة وصغر الجهـاز الإداري . أمـا فـي العصر الحديث ، فيبدو أنه من الصعوبة جمع كل هذه الصلاحيات فـي جهـاز واحد، وقد يكون من الأفضل أن يخصص جهاز منفصل لكل وظيفة .

ومن الأمور المهمة في رد المظالم، ضرورة تسـهيل وصـول الشـكاوى وسماعها من الأشخاص والأجهزة المختصة، وفتح قنوات الاتصال العامة مـع أصحاب الشكاوى، وبخاصة كيفية استلام الشكاوى محل النظـر. وفـي كيفيـة

استلام الشكاوى، فإن والي المظالم في الإسلام، يستقبل الشكاوى سـواء كانـت مكتوبة أو شفوية كما ذكرنا في الفقرات السابقة. أما أجهزة حامي العدالـة فـي الوقت الحاضر، فينص القانون عادة على أن كل شكوى لا بد أن تكون مكتوبة، وفي بعض الأحيـان تقبـل الشـكاوى الشـفوية في ظـروف معينـة. وفـي بعـض الـدول كبريطـانيا، ترسـل الشـكوى من خـلال عضـو البرلمان (Seneviratne, 1994:46) وليـس مباشرة من الفرد ، وهذا يعطيها فـي بعـض الأحيان وزناً أكثر لدى جهاز حامي العدالة ، ولكنه في الوقت نفسه قد لا يجعل مجال الشكوى مفتوحاً وميسراً للجميع، كما أنه يوصل فقط الشـكاوى المنتقـاة والتي تؤيد رأى المجموعة أو الحزب الذي ينتمي له عضو البرلمـان. ويـرى العديد من الباحثين أهمية الأخذ بعين الاعتبـار الفروقـات فـي الثقافـات والبيـئات في إبداء الشكوى وأساليبها، حيث إن الاتجاهات السائدة في بعـض المجتمعات هي الخوف من الشكوى عن السلطة ذات النفوذ القـوي، أو تفـادي الشكوى المكتوبة، أو تفضيل اللجوء إلى استخدام المجالس العائلية أو العشائرية في حل الشكاوى بدلاً من الإجراءات الحديثة(Jamieson , 1993:638-639) . وهـذا الأمر مهم بالنسبة لدولنا الإسلامية ، إذ جعل الله سبحانه وتعالى إصـلاح ذات البين من أكبر القربات إلى الله كما قال عز وجل : ﴿ **لا خير في كثير من نجـواهم إلا من أمر بصدقة أو معروف أو إصلاح بين الناس**﴾ سورة النساء، آيـة 114. كما رخـص الرسول صلى الله عليه وسلم في الكذب إذا كان الهدف منه الإصلاح بين الناس فقال : " ليس الكذاب الذي يصلح بين الناس ويقول خيراً أو ينمي خيـرا"[132]. ولذلك لا بد لأي نظام لحل الشكاوى من أن يكون فيه تشجيع لحل الخلافات بين الناس بالطرق الودية التي تتناسب مع المجتمع وقيمه.

وفي مجال الحصانة الممنوحة لجهاز حامي العدالة ، فـإن مراسـلاته تعطى حصانة معينة، بحيث لا يحق لأي سلطة فتح أي خطاب موجه إليه، كمـا تعامل كافة الشكاوى بسرية تامة. كما أن من المبادئ المهمة في فاعلية حـامي العدالة ، أن تكون لديه السلطة للحصول على المعلومات التي يحتاجها، وكـذلك

---

[132] تصر صحيح مسلم : 1810.

في محافظته على المعلومات التي يحصل عليها من الأطراف صاحبة الشـكوى (Marshall and Reif , 1995:219). وتظهر الدراسات أن معاملة الشـكاوى بسـرية تامة، وكـذلك المحافظة على سـرية مصادر المعلومات ، هي العامل الرئيسي في نجاح أي نظام لحماية العدالة أو التحقيق في الشكاوى المرفوعة أو المقدمـة (Kandel and Frumer, 1994) . كما أن السرية والحصانة الممنوحة لحامي العدالة تسهل تعاون الأفراد أو الجهات المختصة في عملية التحقيق وإجراءاتها ، ولذلك لابد لأجهزة حامي العدالة من وجود نصوص فـي قوانين إنشائها تحافظ علـى مثـل هـذه السرية . ولسـد هـذه الفجـوة، أضافت ولاية ألبرتا فـي كنـدا مثـلاً ، مادة في قانـون حامـي العدالة ، لحماية صاحب الشـكوى مـن أي ملاحقـة قانـونية أو غيرها نتيجة لتقدمه بالشـكوى أو لتزويـده بالمعلومـات حولها (Alberta , 1993) . كما أن حامي العدالة لا بد أن يصدر تعليمات واضحة تؤكد موضوع السرية في المعاملات وبخاصة حول هوية أو شخصية الشاكي ، وطبيعة المعلومات المقدمة، وكذلك هويات الشـهود، أو أي معلومات إحصائية، أو توجهات عامة يقدمها الشاكي أو الشاهد. وهذا الأمر مهم لأنه يشجع العديـد من العاملين والمواطنين على التقدم بشكواهم التي يقصد منها المصلحة العامـة. ولذلك فإن بعض القوانين لا تسمح بدعوة حامي العدالة إلى المحـاكم لـلإدلاء بشهادة أو تزويد المحكمة بمعلومات معينة . وبالتالي فحامي العدالة وموظفـوه لديهم الحصانة الكافية من أي إجراءات قضائية تتخذ ضدهم في نطاق عملهم .

ومع الحرص على هذه السرية إلا أن على حامي العدالة الإفصاح عن هذه المعلومات للجهات المختصة ، عندما يؤدي عـدم إعلانهـا ، إلـى إضـرار بالمصلحة العامة أو سلامة الوطن أو المواطن . وأحياناً يتعارض حـق حـامي العدالة في الحصول على المعلومات التي يريدها مـع القـوانين السـارية فـي المحافظـة على سرية المعلومات الشخصية، كما حدث في ولآية أنتـاريو فـي كندا (Ontario, 1993) ، مما يستوجب تحديداً واضحاً لطبيعة المعلومات التي يمكن أن يحصل عليها حامي العدالة دون أي مخالفة للقوانين التي تحافظ على سـرية المعلومات الشخصية .

وفي مجال التحقيق في الشكاوى المرفوعة، فإن لجهاز حامي العدالة عـادة سلطة كاملة وتفويضاً شاملاً حول ما يجب التحقيق فيه من شـكاوى، ولكنـه لا ينحاز إلى أي طرف في أثناء نظره للشـكوى. وهنا لا بد لحامي العدالـة مـن التأكد من عدة نقاط منها :

أ) هل الشكوى مرفوعة من شخص له الحق في الشكوى ؟

ب) هل يمكن أن تكون الإدارة الحكومية – محـل الشـكوى – عرضـة للتحقيق، أم لها إعفاءات وحصانات معينة ؟

ج) هل يمكن أن يكون القرار الحكومي أو الإجراء المتخذ محل تحقيق ؟

د) هل من الأفضل عدم استكمال التحقيق في هـذه الشـكوى؟ لظـروف عدة سيرد ذكرها فيما بعد.

ومع أن مبدأ الحيادية أمر أساسي في نجاح الجهاز (Marshall & Reif, 1995:220) إلا أنها في نظر هذه الشكاوى لا تتعارض مع صلاحية جهاز حامي العدالـة في عدم التحقيق أو النظر في بعض الشكاوى إذا وجد أن القصد منها هو الكيـد أو العبث أو الهوى الشخصي ، ولذلك تنص قوانين أجهزة حامي العدالة علـى حقها في رفض التحقيق في الظروف الآتية :

1- إذا كان الشخص لديـه علم بالموضوع ومضى عليه أكثر من مـدة زمنية معينة (كسنة مثلا) من دون أن يتقدم بالشكوى ، وهذا يعنى أن الشاكي انتفت حاجته للشكوى، ولم يتضرر منها بعـد أن مـرت عليه سنة ولم يشعر بالحاجة إلى الشكوى.

2- إذا كان الرأي أو الشكوى مقدمة بسوء نية أو بقصد كيدي .

3- عند انتفاء الحاجة للتحقيق عند الموازنـة بـين المصـلحة العامـة ومصلحة الفرد صاحب الشكوى .

4- عندما تكـون الظـروف المحيطـة بالشكوى لا تستدعى التحـقيق

(Ontario, 1994-5 ; Alberta, 1993 ; Quebec, 1992-3 ; Seneviratne, 1994)

أما فيما يختص بإجراءات الشكوى ، فإنها تبدأ عندما يتم اسـتلامها من قبل الشاكي ويتأكد من مصداقيتها ، ومن ثم يتم إخبار الإدارة المعنيـة بفحـوى

الشكوى، ويتم عقد جلسة استماع أو زيارة ميدانية للحصول علـى المعلومـات اللازمة من أي شخص . وتظهر الإحصائيات أن أكثر من نصف الشـ ـكاوى يمكن حلها من خلال تزويد الشاكي بالمعلومات المطلوبة أو توجيهه نحو السبيل الأمثل لطلب الخدمة ، حيث بلغت نسبتها 52.7% من مجموع الشـكاوى فـي ولايات كندا (العمر، 1417هـ: 675) . كما بينت التجربة أن وجود هيكـل لحل مشكلات المواطنين وشكاواهم في كل وزارة، كمكتب خدمـة المـواطن ، يساعد على تخفيض عدد الشكاوى الموجهة إلى حامي العدالة(Quebec , 1992-93) ولذلك فهناك حاجة لإنشاء مكاتب لخدمة المواطن وتوجيهه إلى الطريق الأمثـل للحصول على الخدمة ، تخفيفاً لمعاناته وضماناً لتفرغ جهـاز حـامي العدالـة للشكاوى ذات الأهمية.

وحامي العدالة غير ملزم بالاستماع لأي شخص ، يطلب أن يستمع إليه بل هو يستدعي الأشخاص أو الهيئات ممن يعتقد بالحاجة إلـى شـهادتهم حسـب ظروف كل شكوى ، وهو مشابه لما يقوم بـه والـي المظـالم فـي الإسـلام (الماوردي، 1989م: 112) حيث إن له الحق في استدعاء الخصوم ومن شـاء من الشهود. وبعد تحويل الشكوى إلى الجهـة الحكومية المختصة، تقوم الجهـة بإبداء الرأي حول الشكوى وترسلها إلى حامي العدالة خلال فترة زمنية محددة ، وبعد ذلك يقوم حامي العدالـة بفحص رد الجهة الحكوميـة، ويكـون الـرأي المناسب حول مدى صلاحية قرار الجهة الحكومية. وقـد ظهـر أن الهيئـة الحكومية قد اتخذت القرار المناسب في معظم الأحيان ضمن اللوائح الحكوميـة المعتبرة. فمثلا يظهر التطبيق العملي لأجهزة حامي العدالة في كندا أن ما تـم حله جزئياً أو كلياً من قبل حامي العدالة قد بلغ 14.6% من مجموع الشـكاوى في الولايات الكندية (العمر ، 1417هـ : 675-676) مما يدل علـى أن مـا تبقى منها ، قد تم تطبيقه بصورة مناسبة للقوانين والإجراءات السارية.

وبعض الشكاوى يتم رفضها أو ردها، لأن الشاكي لم يستخدم - بصـورة كلية - إجراءات الاستئناف أو التظلم التي تتيحها الإجـراءات الحكوميـة إلـى الأمر محل الشكوى وفي هذا الصدد ، يوجه حامي العدالة صاحب الشكوى إلى

السبيل الأمثل لتقديم شكواه من خلال القنوات الرسـمية المناسبة، ويـوفر لـه الدعم والنصيحة القانونية الملائمة .

وعندما يتبلور رأي حامي العدالة، ويتأكد من صحة الشكوى، تحـال إلـى الوزير المختص أو نائبه في الإدارة التي وجهت إليها الشكوى لعمل اللازم نحو تصحيح الوضع، أو دراسة الموضوع، أو إلغاء القرار الذي تم اتخاذه . وإذا لم يتم تنفيذ التوجيه بعد فترة معقولة ، فيقوم حامي العدالة برفع الموضـوع إلـى رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس الوزراء ، لاتخاذ الإجراء اللازم بحق الإدارة المعنية . ويحرص حامي العدالة على استخدام أسلوب الإقناع والوصول إلى حلول وسطى كوسيلة نحو حل مشاكل المواطنين، ولا يلجأ إلـى الجهـات العليا إلا في حـالات الضرورة (Marshall and Reif, 1995: 222) . ومن الوسـائل الفاعلة في تنفيذ توصيات حامي العدالة ، توزيـع نتـائج تقـاريره والـدروس المسـتخلصة منها على موظفي الجهـات المعنيـة، وبيـان أمثلة مـن الأداء الجيـد للجهـات الحكوميـة في التعـامل مـع حاجـات المواطنين وشكاواهم (Giddings and Gregory , 1995:47-48) . ويحفز نشر المعلومات هذا الآخرين على حسن الاستجابة لشكاوى المواطنين ويحثهم على تتبع مصادر الشكاوى والقضاء عليها . وفيما عدا السويد وفنلندا ، فإن حامي العدالة ليست لديه السلطة لإلغـاء أي قرار تصدره السلطة التنفيذية أو تعديله (Abedin, 1995) . وعند مقارنة ذلك مع سلطة ديوان المظالم أو الشكاوى في الإسلام ، نجد أنها ليست استشارية بل لهم سلطة التنفيذ، وعندهم من الأعوان والحماة ما يستطيعون به حمل من قاموا بالظلم أو الجور على العباد لتنفيذ أحكامهم أو قراراتهم، وكذلك تأديب الظالمين (الماوردي ، 1989م : 106) . وقد توسع الماوردي في بيان ستة أحوال لقوة دعوى المظالم بحسب تـوافر وعـدالة الشـهود أو الـوثائق أو الحسـابات (الماوردي ، 1989م :112-117) .

وحتى ينجح حامي العدالة في بعض الدول النامية ، لا بد له مـن تـوافر المناخ الإداري المناسب، والبيئة الاجتماعية الملائمة، وكـذلك فلسـفة الحكـم المتجانسة مع وجود تيار سياسي مساند . فأحياناً حرصاً من حكومـات الـدول

النامية على عدم تعريض أعمالها ونشاطاتها للنقـد والتمحيص ، تقوم بإعطـاء استقلالية أقل لحامي العدالة، فيتأخر تقديم تقاريرهم للمجلس التشريعي لمدد قد تصل إلى سنوات(Abedin, 1995) ، ولذلك فإنه لضمان فاعلية حامي العدالة ، لا بد أن يوفر له دعم سياسي ملائم لأنشطته وأعماله .

وفي كثير من الأحيان ، عندما تلاحظ الهيئـة أو حـامي العدالـة تكـرر الشكوى من عدة أطراف على جهة معينة أو خدمة محـددة ، تقـوم بدراسـة الموضوع بشكل شامل، وتقدم توصياتها حول السياسات العامة في تقديم خدمـة ما، ووسائل تنفيذها لضمان حسن تقديمها . وتشتمل معظم التقـارير السـنوية لحامي العدالة على توصيات تساعد المجلس أو الهيئات التشريعية على إعـادة النظر في القوانين والإجراءات السائدة بما يحقق العدالة . فمثلا المادة 15 مـن قانون حامي العدالة في نيوزلاند يعطى الصلاحية لحامي العدالة بتوجيه الهيئـة التشـريعية حول اقتراح تعديل القوانين التي برزت عند تطبيقهـا نتائج غيـر عادلة أو معقولة أو غير مناسبة بالنسـبة للمواطنين . كما أن المـادة 21 مـن قانون إنشاء حامي العدالة في ولآية برنسونك(Brunswick , 1992) ، يعطيه الحـق في اقتراح أي تعديلات في القوانين السارية ، لتفادي أي تفرقة بين المواطنين .

كما يعطي التشريع عادة لحامي العدالة ، في حالة منعـه مـن ممارسـة صلاحياته أو تطبيق المتطلبات القانونيـة، أو إعطائـه معلومـات مضـللة ، صلاحيات إنزال عقوبات بالغرامة أو السجن أو بكلتيهما، بحسب طبيعة الأمر، وهذا يتفق مع السلطات الممنوحة لوالي المظالم فـي الإسلام حيث يمكنه تقويم وتهذيب من ظهر ظلمه وجبروته (الماوردي ، 1989م : 111) .

وبعد استعراض الملامح العامة لأجهزة حامي العدالة ، فقـد يكـون مـن المناسب التحدث بالتفصيل حول تجربة آنية في تحسس شكاوى المواطنين مثـل التجربة الكندية، وكذلك تجربة دولة الكويت ، فسنتعرض لهما بالتفصـيل فـي الفقرات القادمة.

4-4 مقارنة بين أجهزة حامي العدالة في كندا وديوان الشكاوى في الكويت:

لا يوجد في كندا في الوقت الحاضر أي حام للعدالة على تصرفات الحكومة الفيدرالية وأعمالها، ولكن بدلاً من ذلك هناك العديد من أجهزة حامي العدالة على مستوى الولايات ، كما أن هناك بعض المجالس الفيدرالية المتخصصة التي تهتم بمجالات محددة من الشكاوى، مثل استخدام اللغتين الرسميتين ، وشكاوى السجناء ، وإمكانية معرفة المعلومات الشخصية وقواعد المعلومات عن كل فرد ، وقواعد المعلومات عن كل إدارة حكومية، وكذلك فيما يتعلق بحقوق الإنسان . أما على مستوى الولايات ، فهناك حام للعدالة في جميع الولايات والمقاطعات الكندية ماعدا ولآية جزيرة الأمير ادوارد . (Edward) وأول هذه الولايات تأسيساً للهيئة الرقابية هي ولآية البرتا (Alberta) في كندا عام 1967م ثم تلتها الولايات الأخرى.

أما في دولة الكويت فقد كانت المظالم - في الماضي - ينظر فيها الحاكم بصورة مباشرة، أو من خلال كبار أعضاء العائلة الحاكمة . وكانت معظمها عبارة عن قضايا بسيطة لا تحتاج إلى كثير فحص ونظر ، ولكن مع تطور الجهاز الإداري وتزايد شكاوى الناس من أدائه والخدمات التي يقدمها ، فقد أنشأت دولة الكويت، ديواناً لمتابعة أعمال الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين، وذلك في عام 1992م . والهدف من إنشاء الديوان هو معاونة القيادات الإدارية في حل مشكلات وقضايا المواطنين ومتابعتها، والمحافظة على مستوى مناسب من الخدمة والتركيز على حسن معاملة المواطنين. كما يقوم الديوان بمتابعة المشكلات العامة والتنسيق مع الأجهزة المختصة للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بشأنها، وذلك بهدف تحقيق المساواة بين المواطنين ومراعاة العدالة وتكافؤ الفرص بينهم[133]. وقد حددت بعض القرارات التنفيذية، كيفية رد الجهات الحكومية على استفسارات الديوان، وكذلك مددها ومواعيدها وتنظيم إجراءات عمل اللجنة [134]. وقد حرص ديوان المتابعة على تناول

[133] مرسوم رقم (83) لسنة 1992م لدولة الكويت .

[134] قرار لمس الوزراء رقم 757 لسنة 1992م ، وقرار لمس الوزراء رقم 971 لسنة 1992م دولة الكويت .

القضايا الكلية في رفع مستوى الخدمة العامة والقضاء على جـذور الشـكاوى، مثـل تنفيذ مشروع الارتقاء بالخدمات العامة وجودة الخدمة، بالإضـافة إلـى معالجة المشكلات الفردية (ديوان المتابعة ،1994م)، ولكن مع مرور الوقت ، قلت الأهمية المعلقة على الديوان، وتم دمجه في عام 1996م مع ديوان الخدمـة المدنية .

وعند التعرف على أسـباب الشكوى لدى المواطنين ، فإن معظمها متشابه مع ما ذكر سابقاً . فقـد استلم حامي العـدالة في ولآيـة انتـاريو (Ontario) ، 31.441 شكوى في عام 1994-1995 منها 9273 مكتوبة، والبـاقي شـفهياً، وكان معظمها يتركز على الأمور (Ontario, 1994-95) الآتية :

* التعسف، أو سوء تفسير القوانين واللوائح والإجراءات وغيرها .
* التأثير السيئ لقرار أو سياسة عامة، على فرد أو مجموعة مـن الأشخاص .
* الإهانة، أو السب، أو عدم العدالة، أو غيرهـا مـن الأفعـال الصادرة من الموظف الحكومي.
* التأخير غير المبرر.
* عدم وجود ملفات أو معلومات ملائمة .
* وجود أسباب واهية أو عدم وجود تفسير لقرار معين.
* عدم التـزام الإدارة الحكوميـة بإجراءاتهـا أو سـياساتها أو ضوابطها المالية والإدارية .
* رفض تقديم الخدمة بدون مبرر واضح .

وعند التحليل الإجمالي للشكاوى ونتائج حلها في ولايات كندا المختلفة ، يظهر، أو يبدو، أن الغالبية منها أو65% منها لم يتم التحقيق فيهـا إمـا لعـدم الاختصاص، أو رؤى عدم الاستمرار فيها أو تنقصها مساعدة بسيطة لمعرفـة كيفية الحصول على الخدمات المطلوبة ، وقد تم تزويد الشـاكي بالمعلومـات المطلوبة وانتهت الشكوى. وهذه النسبة متقاربة مع ما تظهره الإحصائيات في الكويت ، حيث بلغت نسبة الشـكاوى التي لم يتم التحقيق فيهـا ، لمثـل هـذه

الأسباب ، ما نسبته 65% من مجموع الشكاوى المقدمة (العمر ، 1417 هـ : 679). وهذا متقـارب أيضـاً مع نسـبة الشـكاوى التـي تمكـن حـامي العـدالة في بريطـانيا من النظـر فيهـا في عام 1994م والتي بلغت 61% (Bradley , 1995:346) . أما الشكاوى المعلقة، والتي لم يتم حلها ، فتـدل النسـبة البسيطة للشكاوى المعلقه التي بلغت 5.4 % في كندا مقارنة مـع الكويت والتـي بلغت 20% ، على كفاءة هذه الأجهزة الرقابية وحلها للشكاوى المقدمة خـلال مدة زمنية بسيطة . ولكن يجب ألا ننسى أيضاً أن السبب أحياناً في ارتفاع هـذه النسبة ، أن حامي العدالة يحتاج إلى تحقيق شامل في بعـض القضـايا ، ممـا يستدعي تأخير البت في مثل هذه الأمور لحين اكتمال كافة الحقائق، وخاصة إذا كانت تتعلق بمصالح قطاع كبيـر مـن المواطنين. كما يـدل ارتفـاع نسـبة الشكاوى التي تم حلها وردت الحقوق إلى أهلها والتي بلغت 16.9% في كندا و 15% في الكويت (العمر ، 1417هـ :679) ، على أهمية هذه الأجهزة في تحقيق العدالة الاجتمـاعية ورفع الظلم والجور عـن أفراد المجتمع . وهـذه نسبة مشابهة أيضاً لما توصل إليه جهاز حامي العدالة في بريطانيا فـي عـام 1994م التي بلغت نسبة الشكاوى التي تم حلها مـا يقـارب 15% (Bradley, 1995) ونظراً لقلة الشفافية وبساطة الإجراءات الرقابية وضعفها وجهل المواطن بحقوقه ، فقد تكون الحاجة إلى مثل هذه الأجهزة أكثر في الدول النامية بما فيها الدول الإسلامية منها في الدول المتقدمة. .

أما فيما يختص بتبعية حامي العدالة ، فجميع شؤون حامي العدالة فـي ولايات كندا ، يتم اقتراحها وتعيينها من قبل المجلس القومي أو التشريعي . أما في الكويت فديوان الشكاوى تابع لمجلس الوزراء أو السـلطة التنفيذية . كمـا تركز جميع هيئات حامي العدالة في كندا على موضوع السـرية في المعاملات أو المساواة في التعامل ، بينما لم يحتو قانون إنشاء ديوان الشكاوى في الكويت أي نص قانوني حول سرية الشكاوى وإن كانت إجراءات الديوان تهتم بالسـرية في المعاملات . وحول طبيعة الشكاوى ، تظهر إحدى الدراسات ، أن 19.7% من الشكاوى تقريباً في أربع ولايات كندية ، ترفع من قبـل المسجونين حـول

سوء المعاملة أو التغـذية أوعدم إعطائهـم حقوقهم أو غيرها من الأمـ ـور ، بينما 17.3% تـرفع ضد الخدمات الاجتماعية (العمر ، 1417هـ : 681). ويظهر تقرير ولآية انتـاريو (Ontario) وحـدها ، أن 44% مـن إجمـ ـ ـالي الشكاوى الشفهية والمكتوبـة مقدمـة ضـد إدارة السـجون (Ontario, 1993) . وارتفاع هذه النسبة ، يوجهنا إلى أن من الأفضل أن يتفادى حامي العدالة فـي الدول الإسلامية مثل هذه الشكاوى، وأن يحيلها إلى جهة محايدة متخصصـة، وذلك نظراً لكثرة هذه الشكاوى ولطبيعتها الخاصة ، ولذلك فقد أنشـأت كنـدا ، هيئـة فدراليـة رقابية مسؤولة عن شـكاوى ومشاكل المسجونين، وذلك فـي عام 1992 م ، وتختص هذه الهيئة بمعالجة كافة الشـكاوى المتعلقـة بـإدارة السجون (CIC,1992-93) .

وترتبط معدلات زيادة الشكاوى بعوامل موسـمية عديدة ولكن أكثرهـ ـا تأثيراً هو الوضع الاقتصادي للبلاد ، فمثلا تزداد شكاوى المواطنين – عـادة – في أوقات الكساد الاقتصادي، أو المعاناة الاجتماعية، أو الكوارث . ففي كندا ، زادت الشكاوى على قطـاع الخـدمات الاجتماعيـ ـة والصحيـ ـة وخاصـة المساعدات الاجتماعية في فترة الكساد الاقتصادي ، كما أن ارتفاع نسبتها مـن إجمالي الشكاوى ، قد يعـود لتعـدد أنـواع المسـاعدات الاجتماعية المقدمة من الولايات الكندية، وبالتالي كثرت الشكاوى مـن كيفيـة (Nova Scotia, 1991) تحديد المستحقين لها. وشبيهة بذلك ، كانت معظم شـ ـكاوى المـواطنين فـي الكويت، حيث تركزت حول عدم إلغاء القروض الاسـتهلاكية وقـروض بنـك التسليف والادخار والتي تم إسقاطها عن بعض المواطنين نتيجة للغزو العراقـي لدولة الكويت (ديوان المتابعة ، 1994م) .

وحتى المشاكل الفريدة التي قد لا تهم قطاعاً كبيراً من المواطنين ، يكـون لحامي العدالة دور مهم في رد الحقوق لأهلها ، ومن ذلك خطأ المفتش الحكومي في فحص التربة في إحدى الـولايات الكندية . فقد تقدمت امـرأة كنديـة مـن ولآية نوفا سكوتا(Nova Scotia) إلى الهيئة الرقابية بتلك الولاية ، بشكوى حـول كفاءة أحد مفتشى الصحة العامة ، وتتلخص قصتها فى أنها اشترت قطعة أرض

في عام 1975م وقام أحد مفتشي الصحة العامة ، بفحص التربة ووجـد أنهـا مناسبة لبناء نظام صرفي صحي منفرد ، وعندما أرادت بيع البيت بعد ذلـك ، صمم الذي يريد شراء الأرض على عمل فحص للتربة . وبعد الفحـص مـن مفتش آخر ، تبين عدم إمكانية إقامة نظام صرف صحي عليها ، مما يجعل قيمة الأرض منخفضة جداً . فتقدمت المرأة بشكوى حول هذا الأمر إلـى الجهـات المسؤولة في الصحة العامة وخاصة أنها تضررت من الفرق بين سعر شـرائها للأرض وسعر بيعها ، وقد قال لها المسؤولون بأنهم متعاطفون معها، ولكن ليس هناك مسؤولية قانونية من قبل الإدارة حول هذا الأمر، ولا يمكن عمل شـيء لها، فقامت المرأة بعد ذلك بمخاطبة هيئة حامي العدالة وسـألتهم المساعدة فـي حل هذا الموقف العصيب . وقد قامت الهيئة بعد اقتناعها بعدالـة قضـية هـذه المـرأة بمخاطبـة نائب الوزيـر فـي الإدارة المختصـة، فأبـدى اسـتعداداً كاملاً للتعاون، وقال : إن هناك التزاماً أخلاقيـاً من قبـل الإدارة نحـو هـذه المرأة ، ووعد بالتعويض المالي، ووافقت المرأة على ذلـك، وبـذلك انتهـت المشكلة(Nova Scotia , 1991) .

وفي السعي نحو فاعلية حامي العدالة ، فقد وفرت الولايـات الكنديـة لـه استقلاليته من خلال عدة وسائل . ولعل أهمها ألا يكون حامي العدالة موظفـاً حكومياً أو عضواً في مجلس تشريعي لضمان استقلاليته التامة ، كما أنه يـتم تعيينـه من قبل المجلس التشـريعي وليس من السـلطة التنفيذية . بالإضـافة إلى ذلك، فإن ميزانيتـه السـنوية بما فيهـا الرواتب يتـم إقرارهـا مـن المجلـس التشـريعي حتى لا يتـعرض لأي ضغـوط مـن السـلطة التنفيذية (Marshall and Reif , 1995:218-219) . أما في الكويت ، فقد نص مرسوم إنشـاء ديوان المتابعة على تبعيته للسلطة التنفيذية ، كما أن مجلس الوزراء يعين لجنـة مختصة للنظر في الشـكاوى المقدمة إليه، كما أن مسئولي الـديوان وموظفيـه تعينهم السلطة التنفيذية .

ويدل العديد من الدراسات أن من المبادئ الأساسية في نجاح هذه الأجهزة قيامها بحملة توعية وتعريف لمجالات عملها، وحدود اختصاصها، وأساليـب

تقـديـم الشكاوى لها. كما تدل البحوث المتخصصة أن قلة التوعية ، يعد أحـد مسـاوئ جهاز حامي العدالة في الدول المتقدمة كبريطانيا(Seaeviratne , 1994) . ويظهـر تقـرير مراجعة حامي العدالة في بريطـانيا الحاجة إلى مزيـد مـن التوعية بدور حامي العدالة وجعله أكثـر قـربـاً مـن المواطـن العـادي (Giddingsand Gregory , 1995:46) . في هذا المجـال اقترحـت لجنـة مختصـة بمراجعة حامي العدالة في بريطانيا ، ضرورة التركيز على توعية المـواطنين بحقوقهم وكيفية الوصول إلى حامي العدالـة وذلك من خـلال تحديـد أوضـح لمهامه. ومن خلال إصدار نشرة أو مجلة تنشر فيها القضايا التي أتم حلهـا . ومن هذا المنطلق فقد اهتمت أجهزة حامي العدالة في الولايـات الكنديـة بهـذا الأمر. وفي هذا الصدد، قام حامي العدالـة في ولآية البرتا (Alberta) بأكثر مـن 25 نشاطاً بتعريف المواطنين بحقوقهم في تقديم الشكاوى (Alberta , 1993) . كما قام حامي العدالة في أوتاو (Ottawa) بتنفيذ 520 برنامجاً مخططاً للتوعية بحامي العدالة والخدمات التي يقدمها، نتج عنه تعريف أكثـر مـن 11000 مـواطن بمجالات الشكاوى وكيفية تقديمها . (Ottawa, 1993) أما في الدول النامية ، فـدور حامي العدالة في تنوير الرأي العام والمواطنين بحقوقهم، هو دور محدود، نظراً لقلة الوعي وانخفاض المستوى التعليمي وللخوف مـن السـلطة المركزيـة وسطوتها .

5-4 التحديات المستقبلية

وعند السعي لتطبيق مفهوم حامي العدالة أو والي المظالم في الدول العربية والإسلامية، يبرز العديد من التحديات والمشاكل التطبيقية ، تستدعى مـن ولاة الأمر النظر والتدبر وإيجاد الحلول المناسبة لمواجهتها ، ولعـل أهـم وأكبـر التحديات التي تواجه حامي العدالة يكمن في كيفية حث الجهات الحكومية علـى تطبيق توصياته أو مقترحاته، وخاصة إذا كانت تتعـارض وتوجهـات الإدارة الحكومية ، كما أن حامي العدالة يحتاج إلى مسـاعدة هذه الجهات في القضـاء على جذور المشكلات ومصادر الشكاوى في الأساس ، مـن خـلال تحسـين الخدمات المقدمة أو إجراءاتها، وكذلك بالضبط الداخلي .

وثاني هذه التحديات التي تواجه حامي العدالة ، هو موضوع الخصخصـة وتحويل تقديم الخدمات من الجهات الحكومية وتسـليمها إلى القطاع الخـاص ، مما يجعلها خارج صلاحيات حامي العدالة ، فالخدمات الصحية في العديد مـن الدول ، سـيتم تقديمها من القطاع الخاص بدلاً من القطاع العام ، ومثـل هـذا التقديم من القطاع الخاص ، يجعلها خارج مراقبة حامي العدالـة أو تحقيقاتـه. ويرى مارشال و ريف (Marshall and Reif, 1995:223) أن دور حـامي العدالـة يمكن أن يستمر حتى في ظل التوجه نحو تقديم الخدمات مـن خـلال القطـاع الخاص ، إذ يمكن الطلب منه التأكد من حسن تقديم مثل هذه الخـدمات ضـمن حدود التكلفة المتعارف عليها، أو الموافقات التي تم التفاهم عليها .

4 -6 الخلاصـة:

إن المقارنة بين أوضاع الهيئات الرقابية في الدول العربيـة والإسـلامية وغيرها من الدول المتقدمة صناعياً ، تظهر الحاجة إلى سماع شكاوى النـاس، وإيجاد آليات لرفع المظالم عنهـم ، وأن الزجر الإلهي، والنهي الربـاني عـن الظلم، قد لا يكفي وحده في تحقيق العدل في العصر الحديث فـي ظـل تعقـد القوانين وقلة الأمانة ، وهذا يؤكد الحاجة إلى زيادة فعالية أجهزة حامي العدالـة ودواوين شكاوى المواطنين، ومنحهم مزيداً مـن السـلطات والصـلاحيات، أو المواصفات التي تم التفاهم عليها .

ودور جهاز حامي العدالة يجب ألا يقتصر على علاج الحالات الفردية، بل له دور فـي معـرفة الدروس المستخلصة من تلك الحالات في إصلاح الـنظم الإدارية (Ayeni, 1994:57). ولذلك كان لابد لهذه الأجهزة من النظر في القضاء على جذور الشكاوى من خلال رفع مستوى تقـديم الخـدمات فـي الأجهـزة الحكومية، وتطبيق أنظمة الجودة الشاملة، وكذلك تقـديم المقترحـات اللازمـة لتطوير الخدمة المدنية .

ويظهر الفصل أن هناك مستلزمات لنجاح أي جهاز لحامي العدالة ، ومـن ذلك ، أن تكون له الاستقلالية الكاملة عن السلطتين التشريعية والتنفيذيـة ، وأن

يكون حيادياً في دراسة الشكاوى المقدمة، مع توفير الحصـانة اللازمـة لأداء عمله، كما لا بد من توضيح مجالات سلطاته دون تقييد يحد من حريته ، مـع بيان كيفية استلام الشكاوى والحرص على سرعة البت فيها .

ومن الأمور الواجب أخذها في فاعلية هذه الأجهزة، التركيز على أهميـة التوعية والإعلام بنشـاط هذا الجهاز مع تعريف المواطن بكيفية تقديم الشكوى له، وأفضل السبل لتقديم الشكوى من خلال القنوات المناسبة، مع توفير الـدعم الملائم والتوجية في حالة كون الشكوى خارج اختصاصات الجهاز .

ونظراً لأن معظم أجهزة حامي العدالة تفتقر إلى السلطة والتفويض لتنفيـذ توصياتها، فهي تعتمد على الإقناع وتفاعل الجهات المختلفة مع توصياتها وعلى التقارير الدورية التي تقدمها إلى الجهات التشريعية المختصة (Ayeni , 1994:68) وتنبع أهمية التقرير من أن الصلة بين جهاز حامي العدالة وعملائه من أفـراد الشعب ، كما يظهر حجم المشكلات ونوعية التحديات التي تواجه الجهاز .

ويظهر الفصل الرابع أهمية إنشاء مثل هذه الأجهزة في الدول الإسلامية ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الدور المستقبلي لجهاز حامي العدالة قد يحتاج إلى إعادة نظر في ظل التوجه الشامل نحو خصخصة الخدمات الحكومية، مما يعني انحساراً متوقعاً في الشـكاوى المقدمة حيث سيقل دور الحكومـة فـي تقـديم الخدمات ، وقد يكون لهذا الجهاز إسهام في عملية الخصخصة من خلال تنظـيم تقديم الخدمات العامة التي يقوم بها القطاع الخـاص، والتأكـد مـن شـكاوى المواطنين تجاه هذا القطاع (Marshall and Reif , 1995:223) .

كما خلص الفصل إلى أهمية أجهزة حامي العدالة في العصـر الحـديث ، كأحد الأدوات الرقابية في علاج الانحراف الإداري، وفـي تحسـس شـكاوى وحاجات المواطنين . وتظهر التجارب أن فعالية دور والي المظـالم أو حـامي العدالة تعتمد على إمكانية الجهاز في أن يكون مستمعاً جيداً للشكوى، ومحققـاً حريصاً على التحقيق ، وخبيراً في الإقناع بإصلاح الشكوى، وكذلك مفاوضـاً جيداً يحرص على توازن وجهات النظر بين الأفراد والحكومـات ، وهـذا لا

يمكن أن يتحقق إلا بتوفير الأساس القانوني المناسب له، الذي يضمن الاستقلالية ويعينه على تحقيق الحيادية، وكذلك يعمل على مساندته فـي تنفيـذ الأحكـام، والسـرية في المعاملات، والاحترام للتوجهـ ـات التـي يـذكرها، والتطبيـق للتوصيات التي يقدمها.

وأخيراً فإن فوائد ومنافع إنشـاء مثل هـذا الجهـاز ودفاعـه عـن ذوي الحاجات، لهو من الأمور المهمة التي اهتم بها الإسـلام مصداقاً لقوله صلي ا عليه وسلم : " اتقوا الظلم فإن الظلم ظلمـات يـوم القيامـة "[135] وإن الأمـة الإسلامية مدعوة اليوم وعلى رأسها ولاة الأمور ، متواصلين بحضارتها الغنية، بمثل هذه المبادئ الفاضلة ، أن تبتكر أساليب ذاتية لتحسس شكاوى المـواطنين ودفع المظالم، مسترشدين بتجارب الأمم في معرفة مسـ ـتلزمات نجـاح هـذه الأجهزة وفاعليتها.

---

[135] تصر صحيح مسلم : 1829 .

خاتمـة

إن الهدف الأساسي من تحرير هذا الكتاب هو - كما جاء في مقدمتـه- التعرف على أخلاق العمل في الإسلام وأثرها على مناحي الحياة، وخاصة تلـك المرتبطة بالوظيفة والعمل، مع المقارنة بالتراث الإداري العلمي الحديث . وقـد ركز الكتاب في البداية على بيان أخلاق العمل التي يحث عليهـا الإسـلام مـع توضيح الآثار الضارة للفساد الإداري كما تم إبراز ظاهرة انتشار الفساد الإداري في مجالات عديـدة ، مما جعل العقل البشري في حيرة من أمـره فـي كيفيـة مكافحته والقضاء عليه. ثم تناول الكتاب كيفية الإعداد السـليم لأخـلاق العمـل وتهيئة العاملين عليها وتدريبهم. ثم بسط الكتاب القول حول أهم الأدوات الرقابية لضمان فاعلية الإدارة ومحاربة الفساد وإبراز أخلاق العمل الإيجابية ، وقد خـتم الكتاب بشرح وافٍ لإحدى الوسائل الرقابية الفعالة، وهـي ديـوان المظـالم أو الشكاوى، وبيان أهمية هذه الأداة في رفع مسـتوى أخـلاق العمـل ومحاربـة الانحراف الإداري ، وتمخض الاستعراض الوافي للفصول الأربعة ، عن جملـة استنتاجات مهمة حول أخلاق العمل في الإسلام وهي كالتالي :

1- ثراء الإسلام وتعاليمه بحصيلة وافرة من التوجهـات الربانيـة لغـرس أخلاق العمل في نفوس أتباعه، وحثهم على الالتزام بها ، كما يدل التتبع التاريخي لتطور الإدارة في العصور الإسلامية على حسن تدبير الـولاة المسلمين واهتمامهم بهذه الأمور، وابتكار الوسائل والآليـات الملائمـة لظروف عصرهم، وقد اتسعت الدولة الإسلامية وقويت شوكتها، وتعاظم نفوذها، بوجود ولاة أمر وقادة وأمراء ذوى أخلاق رفيعة، مع تفانٍ فـي العمل مقرون بحسن الابتكار .

2- إن الإسلام مع نهيه الشديد عن الفساد الإداري ومواطن الشر فإنه يحاول أن يسد مداخل الشر والفساد في العمليات الإدارية . بالإضافة إلى ذلك ، فإن الإسـلام لا يفرق بين الالتزام الأخلاقي داخل العمل أو خارجـه ، ومن ثم، فإن الالتزام بالأخلاق سـواء في المنزل أو جهة العمـل هـي عملية مرتبطة بعضها ببعض من وجهة النظر الإسـلامية ، كمـا أن التصور الإسلامي لأخلاق العمل لا يجعل الالتزام بتلك الأخلاق مرتبطاً بالفوائد الدنيوية فقط بل يجعل عليها الأجر الوفير في الدار الآخرة .

3- إن الواقع الحالي للدول الإسلامية، في مجـال غـرس أخـلاق العمـل والالتزام بها، لا يزال ضعيفاً ودون مستوى الطموح المنشـود لمجتمـع غني بالتعاليم الأخلاقية السامية . ومع التقدير لبعض المحاولات من قبل بعض الدول والمؤسسات في تطـوير أخـلاق العمـل وغرسـها فـي المجتمعات التي يعملون فيها، إلا أنها لا تزال جهودا غير متناسقة، ولـم تحز على الزخم الكافي والتأييد المناسب من كافة الأطـراف المعنيـة . بالإضافة إلى ذلك ، فإن الاهتمام بأخلاق العمل ووعى أهل الحل والعقد بها وتدريب العاملين عليها وتأهيلهم للتخلق بها ، لا يـزال أمـراً بعيـد المنال، ولذلك فهناك حاجة إلى مزيد من الدراسات التي تشخص واقـع أخلاق العمل في الدول الإسلامية ومواطن الداء، مـع تقـديم اتجاهـات الدواء، وأساليب العلاج . ويمكن لمراكز البحث المعروفة، والجامعـات المتخصصة أن تقوم بمثل هذه الأبحاث. كمـا يمكـن للـدول العربيـة والإسلامية أن تتعاون في إنشاء مراكز متخصصة لدراسـة مثـل هـذه الأمور وإيجاد برامج تدريبية مشتركة بين الدول العربية والإسلامية في القضايا الملحة المشتركة، مثل رفع الإنتاجية ، والعمل كفريـق واحـد ، ومحاربة الفساد الإداري .

4- إن من أهم الأمور في السعي نحو استدامة التنمية الاقتصادية في الـدول الإسلامية ، الحرص على رفع مستوى الإنتاجية والفاعلية والتـي مـن عناصرها ، القضاء على الفساد وإتاحة الفرص المتساوية أمام الجميـع

للمساهمة في الحياة الاقتصادية . وحيث إن أخـلاق العمـل السـلبية ، بالإضافة إلى عوامل أخرى مثل ضعف مستوى المهـارات ، لها آثـار على تدني الإنتاجية ، فإنه من المهم بالنسبة للدول العربية والإسـلامية ، دراسة مثل هذه الأخلاق السلبية ، وإيجاد السبل الكفيلة من خلال الأسرة أو المدرسة أو وسائل الإعلام، بالتوعية بها وبأضرارها على الاقتصـاد الوطني ، ويدخل ضمن ذلك إعادة النظر في المناهج التعليميـة، وفـي طبيعة الرسالة الإعلامية التي تقدمهـا أجهزة الإعلام المختلفة. وعلـى نفس المستوى، يجب أيضاً النظر إلى أسـباب الفسـاد الإداري وآثـاره الضارة، والسعي إلى القضاء عليه من خلال حملات التوعية الوطنيـة، وإعادة النظر في اللوائح والقوانين التي تحارب الفساد الإداري، وتشديد العقوبات على من يمارسـه، والتعرف على دواعيه واقتلاع جـذوره ، ولعل أكبر عامل أساسي لضمان القضاء على الفساد الإداري ، هو التزام القيادة السياسية وولاة الأمر وكبار الموظفين بمستوى عالٍ مـن أخلاق العمل، وتطبيقهم الصارم للقوانين والـنظم الخاصـة بمحاربـة الفسـاد الإداري.

5- إن ثراء التاريخ الإسلامي بالعديد من الآليات والوسائل التي تم إنشـاؤها لرفع المظالم والقضاء على الفسـاد والرقابة الإدارية ، لهو أكبر دافـع لولاة الأمر والمختصين للتفكير، والمبادأة، وابتكار أساليب جديدة تتلاءم مع مستجدات العصر الحديث، وتحقق طموح المسلمين في وجـود إدارة فاعلة وذات إنتاجية عالية، مع التزامها بأخلاق العمل وبعدها عن الفساد الإداري . ولا ضير على الدول العربية والإسلامية في أن تسـتفيد مـن تجارب الأمم الأخرى والدول المتقدمة صناعياً ، من خلال وضع صـيغ جديدة لغرس أخـلاق العمل، والرقابة علـى الجهـاز الإداري، ورفـع المظالم. وقد يتطلب ذلك جهوداً مشتركة من تلك الدول أو المؤسسـات والمنظمات المعنية بالتعاون الإسلامي أو التعاون المشترك ، وذلك مـن خلال عقد ندوات أو ورش عمل تتناول فيها هذه القضايا، ويتم التوصل

من خلالها إلى أساليب مبتكرة في هذه المجال ، كما يمكن للدول العربية والإسلامية أن تتبادل تجاربها الناجحة في الرقابة الإدارية والسعي إلـى تقديم المساعدات الفنية إلى الدول الأخرى في التطبيقات الناجحـة فـي جهازها الإداري .

6- إن التغيرات الحادة في طبيعة الاقتصاد العالمي، نتيجة لاتفاقية الجـات، وقيام منظمة التجارة العالمية، وتحرير الأسواق ، سيزيد من الحاجة إلى تكريس أخلاق العمل وغرسـها في العاملين، سواء في الجهاز الحكومي أم في القطاع الخاص. كما أن مثل هذه التغيرات تتطلب وجـود نظـام رقابي وأنظمة مناسبة ، مما سيعنى أنه لا بد من تشجيع الدول العربيـة والإسلامية على إنشاء بعض الأجهزة الرقابية، وكذلك نشر أخلاق العمل الإيجابية .

بما أن العالم على أعتاب القرن الحادي والعشرين ، فإن الدول الإسلامية ستواجه العديد من التحديات في مجال أخلاق العمل التي تتطلب جهود جماعيـة لمواجهتها وتوجيهها التوجيه السليم، ومن ذلك ما يلي :

أولا : أن على الجميع واجبا، سواء أكانوا أكاديميين أم موظفين فـي الجهـاز الحكومي، أن يعملوا معاً لتحديد المقصود من أخـلاق العمـل، وكيفيـة تطبيقها في جسم الإدارة العامة بدقة وتفصيل.

ثانيا : النظر في كيفية الاستمرار في تطبيق أدوات التحكم الأخلاقي، مثل ميثاق العمل وغيرها من نظم التحكم والرقابة ، وهل الأفضل ، بحسب نظرتنا إلى بيئة العمل الحالية، أن نركز على الالتزام بالنظم واللوائح كنمـوذج لتطبيق أخلاق العمل، أو أن يكون التركيز علـى التـدريب الأخلاقـي لمساعدة الموظفين في اتخاذ القرارات الأخلاقية المناسبة .

ثالثا : أن هناك كمية هائلة من المعلومات والاختبارات التي تحاول أن تتعرف على المهارات المطلوبة لأداء عمل معين، أو لشـغل وظيفة محـددة ،

ولكن في المقابل، هناك فقر شديد في تحديد المهارات " الأخلاقيـة " أو الصفات الشخصية اللازمة لشغل الوظائف العامة .

رابعا : أن مشاركة أسرار النجاح بين المختصين في مجال أخلاق العمل تعتبـر من الأساليب التوثيقية المهمة في تبادل الخبرات . ولئن تعددت الأسباب أو أسرار نجاح العديد من المدراء، في هذا الوقت الذي تجـري فيـه التطورات المتلاحقة ، فإن هناك الكثير من المدراء الناجحين ممن يعزى نجاحهم إلى التزامهم الأخلاقي وتحقيقه في بيئة العمل. وإن مفاتيح هـذا التوجه والرؤيا نحو النجاح يكمن في الأمور الثلاثة التالية:

أ) تحديد الاستراتيجية اللازمة لتحقيق هذه الرؤيا .

ب) أساليب الوصول إلى هذه الرؤيا، وبالأخص الاتفاق علـى أدوات التأثير .

ج) الوصول إلى منطقة التحول وتحقيقه .

وإن مؤلف هذا الكتاب ليرجـو أن يكون كتابه هذا إحدى اللبنـات فـي تحقيق الرؤيا نحو النجاح .

تم بحمد ا وتوفيقه .

المراجـع :

أ) **العربيـة**

- ابن الأثير الجرزى ، 1978م ، **الكامل في التاريخ** ، بيروت، دار الفكر.
- ابن تيمية ، 1986 ، **السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعيـة** ، تحقيق أبي عبدا على المغربي ، دار الأرقم ، الكويت .
- ابن الجوزى ، أبو الفرج عبد الرحمن بن على بن محمـد (د . ت) ، **مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب** ، تحقيق د . زينـب القـاروط ، بيروت ، دار الكتب العلمية.
- ابن الجوزى ، جمال الدين ، (د . ت) ، **سيرة عمر بن عبد العزيـز** ، القاهرة .
- أبو الريش ، عبد الحميد ، 1996م ، **آداب العمل والعمال في الإسـلام** ، دولة الكويت، بيت التمويل الكويتي .
- ابن سعد ، (د . ت) ، **الطبقات الكبرى** ، بيروت ، دار صادر .
- ابن عبد الحكم ، أبو محمد عبدا ، 1954م ، **سيرة عمر بن عبد العزيز على ما رواه الإمام بن أنس وأصحابه** ، تحقيق أحمـد عبيـد ، ط 2 ، دمشق ، المكتبة العربية.
- ابن قيم الجوزية ، محمد بن أبي بكر ، 1987م ، **زاد المعاد في هـدي خير العبـاد** ، تحقيق شعيب الأرنؤوط وعبد القادر الأرنؤوط ، بيروت ، مؤسسة الرسالة .
- ابن كثير ، إسماعيل بن عمر ، (د . ت)، **البداية والنهاية في التاريخ** ، بيروت ، دار الكتب العلمية
- ابن كثير ، 1396هـ ، **مختصر تفسير ابن كثير** ، اختصار محمد علي الصابوني ، بيروت ، دار القرآن الكريم .
- ابن هشام ، (د . ت) ، **السيرة النبوية** ، راجعه وحققه محمد محيـى الدين عبد الحميد ، بيروت ، دار الفكر .
- أبو سن ، أحمد إبراهيم ، 1984م ، **الإدارة في الإسـلام** ، مصـر ، مكتبة وهبة .

- أبو عبيد ، القاسم بن سلام ، 1989م ، **كتاب الأموال** ، تقـديم ودراسـة وتحقيق محمد عمارة ، الكويت ، دار الشروق - البنك الصناعي .
- أبو غدة ، عبد الستار ، 1997م ، **مسؤولية المراجع في ضوء القواعد الفقهية** ، مجلة الاقتصاد الإسلامي ، دولة الإمارات العربية المتحـدة ، بنك دبي الإسلامي .
- أبو يوسف ، يعقوب بن إبراهيم ، 1985 ، **كتاب الخـراج** ، الكويـت ، البنك الصناعي.
- أحمد ، علاء الدين عبد الرحيم ، رجب 1417هـ / ديسمبر 1996م ، " **بعض العوامل المؤثرة في العلاقـة بـين مـوظفي الخدمـة العامـة والمواطنين في عدد من الأجهزة الحكومية في الأردن** " ، الريـاض ، مجلة الإدارة العامة مج 36 العدد الثالث.
- أحمد ، فؤاد عبد المنعم ، 1411هـ /1991م ، **مبـادئ الإدارة العامـة والنظام الإداري في الإسلام مع بيان التطبيق فـي المملكـة العربيـة السعودية** ، الإسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة .
- الألباني ، ناصر الدين ، 1979 ، **صحيح الجامع الصـغير** ، بيـروت ، المكتب الإسلامي .
- الألباني ، محمد ناصر الدين ، 1969م ، **صـحيح الجامـــع الصـغير وزيادته** (الفتح الكبير) ، بيروت ، المكتب الإسلامي .
- البرعي ، محمد بن عبدا ، 1414هـ / 1994م ، **مبـــــادئ الإدارة والقيادة في الإسلام** (دراسة مقارنة) ، الدمام ، نادى المنطقة الشـرقية الأدبي .
- البغدادي ، أبو بكر أحمد بن على الخطيب ، (د . ت) **تاريخ بغـداد** ، المدينة المنورة، المكتبة السلفية .
- بيت الزكاة ، 1989م ، **ميثاق العمل في بيت الزكـاة** ، الكويت ، بيـت الزكاة الكويتي .
- بيشوتو ، أوتافيو ، يونيو 1996م ، دور الأخلاقيات في الإدارة العامة : مثال سنغافورة ، نشر منتدى البحوث الاقتصادية للدول العربية وإيـران وتركيا ، المجلد الثالث ، العدد الثاني .

- الثعالبي الفاسي ، محمد بن الحسن الحجـوى ، 1397هـ ـ / 1977م ، **الفكر السامي في تاريخ الفقه الإسلامي** ، المدينـة المنـورة ، المكتبـة العلمية .
- جاهين ، محمد محمد ، 1984م ، **التنظيمات الإداريـة فـي الإسـلام** ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب .
- خان ، صديق حسن، 1965م ، **فتح البيان في مقاصد القرآن**، القاهرة ، مطبعة العاصمة .
- خماش ، نجدة ، 1980م ، **الإدارة في العصر الأمـوي** ، دمشـق ، دار الفكر .
- دولة الكويت ، **قانون حماية المال العام** ، قانون رقم 1 لعام 1993م .
- دولة الكويت ، **مرسوم بالقانون رقم 20 لعام 1981م** .
- ديوان متابعة أعمال الجهاز الإداري وشـكاوى المـواطنين (مجلـس الوزراء) 1994م، **التقرير نصف السنوى لأعمال الديوان** فـي ينـاير 1994 وحتى يونيو 1994م ، الكويت .
- الرفاعي ، محمد نسيب ، 1989م ، **تيسير العلي القدير لاختصار تفسير ابن كثير** ، الرياض ، مكتبة المعارف .
- السالم ، فيصل ، 1982م ، **التنشئة السياسـية والاجتماعيـة بدولـة الكويت** ، لجنة البحوث والتدريب ، جامعة الكويت .
- السامرائي ، حسام ، 1983م ، **المؤسسات الإدارية في الدولة العباسية خلال الفترة من 247-334هـ** ، دار الفكر العربي ، القاهرة (ط 3).
- السيوطي ، جلال الدين بن عبد الرحمن بن أبي بكر ، 1975م ، **تـاريخ الخلفاء** ، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم ، القاهرة ، دار نهضة مصـر للطباعة والنشر .
- شيبان ، أمة اللطيف بنت شرف ، 1994م ، **إستخدام القـوى العاملـة بالهيئة الحكومية بسلطنة عمان ومشكلاته** ، سـلطنة عمـان ، معهـد الإدارة العامة .
- الصباغ ، زهير ، 1985م ، " **البعد الأخلاقي في الخدمـة المدنيـة** " ، مجلة الإدارة العامة (الرياض) ، العدد 48 .

- الصواف ، محمد ماهر ، شـوال 1415هـ / مـارس ، 1994م ، " **أخلاقيـات الوظيفـة العامـة والعوامـل الإداريـة المـؤثرة فـي مخالفتها بالتطبيق على المملكـة العربية السعودية " ،** مجلـة الإدارة العامة (الرياض) العدد82 .
- الضحيان ، عبد الرحمن بن إبراهيم ، 1412هـ (1992م) ، **الإصـلاح الإداري : المنظور الإسلامي والمعاصـر** ، جـدة – المملكـة العربيـة السعودية ، دار العلم للطباعة والنشر .
- الطبرى ، أبو جعفر محمد بن جريـر ، (د . ت) ، **تـاريخ الطبـرى (تاريخ الأمم والملوك)** ، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم ، بيـروت ، دار التراث .
- الطبطبائي ، عادل ، 1983م ، **القانون الجديد للخدمـة المدنيـة فـي الكويت** ، الكويت ، مطبعة جامعة الكويت .
- عبد الرحمن ، أسـامه ، 1982م ، **البيروقراطيـة النفطيـة ومعضـلة التنمية**، الكويت ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب .
- عبدا ، يسرى عبد الغني، سبتمبر1995م ، " **ملامح الفكر الإداري عند المفكرين المسلمين : إضافات وملاحظات** " ، مجلة الإداري، عدد62.
- العسقلاني ، ابن حجر ، (د . ت) ، **فـتح البـارى بشـرح صـحيح البخارى** ، المكتبة السلفية .
- على ، شفيق علي ، رجب 1415هـ / ديسـمبر 1994م ، " **تحـديث الرقابة القضائـية علـى أعمـال الإدارة فـي النظـامين البريطـاني والفرنسي (دراسة مقارنة)** "، مجلة الإدارة العامة (الرياض) المجلد 34 العدد الثالث .
- العمر ، فؤاد عبدا ، 1997م ، " **الإعداد الأخلاقي وأهميته في الإدارة الحكومية في الكويت ودول الخليج العربية** " الكويت ، مجلة دراسـات الكويت والخليج العربي عدد 83 .
- العمر ، فؤاد عبدا ، شوال 1417هـ / مـارس 1997م ، " **ديـوان الشـكاوى كأحد أدوات الرقابة الإدارية الفاعلة في الكويـت وكنـدا :**

دراسة مقارنة من منظور إسلامي، مجلة الإدارة العامة (الرياض) ، مجلد 36 العدد الرابع .

- العمر ، فؤاد عبدا ، 1996م ، **مراحـل تطـوير البيروقراطيـة فـي الكويت**، الكويت ، دار السلاسل .
- الغانم ، عبد العزيز ، 1990م ، " **أخلاقيات مهنـة التعلـيم : معـايير لضبط سلوكيات المعلمين** ، مجلة دراسات الخليج والجزيـرة العربيـة " (الكويت) ، عدد 62 .
- غوشة ، زكي ، 1983م ، **أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة** ، عمان، مطبعة التوفيق .
- الفيصل وعبداللا ، عبدا عبد الرحمن الفيصل ومختار محمد عبداللا ، 1413هـ (1993م) ، " **عرض تحليلي لمفهوم الواسطة : دراسة فـي المجتمع العربي السعودي**"، مجلة جامعة الملك سعود، مج 5 الآداب(1).
- قادري ، د . عبدا بن أحمد ، 1406هـ -1986م ، **الكفاءة الإداريـة في السياسة الشرعية** ، جدة ، دار المجتمع للنشر والتوزيع .
- القاضي ، فؤاد ، 1985م ، " **العوامل المحددة للسـلوك الإداري فـي جهاز الإدارة العامة** " مجلة الإدارة العامة (الرياض) : عدد 47 .
- القرطبي ، أبو عبدا محمد بن أحمد (د . ت)، **الجامع لأحكام القرآن** ، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر .
- القلقشندي ، أبو العباس أحمد بن علي ، 1963م ، **صبح الأعشـى فـي صناعة الإنشا** ، وزارة الثقافة والإرشاد القـومي ، جمهوريـة مصـر العربية .
- الكتاني ، عبد الحى ، (د . ت) ، **نظام الحكومـة النبويـة المسـمى التراتيب الإدارية** ، بيروت : دار إحياء التراث الإسلامي .
- الكندي ، أبو عمر محمد بن يوسف ، 1908م، **كتـاب الـولاة وكتـاب القضاة** ، بيروت، مطبعة الآباء اليسوعيين .
- الماوردي ، أبو الحسن على بـن محمـد ، 1989م ، **كتـاب الأحكـام السلطانية والولايات المدنية** ، تحقيق د . أحمد البغـدادي ، الكويـت ، مكتبة دار ابن قتيبة .

- المجلس الأعلى للتخطيط (دولة الكويت) ، 1990م " **الاستراتيجية المقترحة لتطوير الموارد البشرية** ، الكويت .
- مجلس الأمة ، 1993م ، **تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية حول أوضاع الاستثمارات الكويتية في إسبانيا** ، الكويت .
- **تقرير لجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي** ، 1973 ، الكويت : مجلس التخطيط
- " **ندوة خاصة عن أخلاقيات المهنة** " شتاء 1996م ، العدد 54 ، سنة 14 ، الكويت، المجلة العربية للعلوم الإنسانية .
- **دراسة عن مكافحة الفساد الإداري** ، مقدمة للدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب بتونس 1408هـ ، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب .
- المزجاجي ، أحمد بن داود ، رجب 1415هـ / ديسمبر ،1994م ، " **أخلاقيات المدير المسلم في الإدارة العامة** " ، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية ، العدد 24 ، الكويت ، جامعة الكويت .
- **المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم** ، 1992م ، ط 3 محمد فؤاد عبدالباقي. بيروت : دار المعرفة .
- **نظام مكافحة الرشوة والمذكرة الإيضاحية والصادرة بتاريخ 1382/3/7**- المملكة العربية السعودية (1387هـ) ، مطبعة الحكومة مكة المكرمة .
- الموسى ، عبد الرسول ، 1989م ، " **الوظيفة كأحد إفرازات التحضر في الكويت** " ، مجلة العلوم الإجتماعية (الكويت) ، المجلد السادس عشر ، العدد الأول : 121-141 .
- المنذري ، الحافظ ، 1977م ، **مختصر صحيح مسلم** ، تحقيق محمد ناصر الدين الألباني بيروت ، المكتب الإسلامي .
- النووي ، محيي الدين أبو زكريا يحيى بن شرف ، (د . ت) ، **صحيح مسلم بشرح النووي** ، بيروت ، دار إحياء التراث العربي .

ب) الإنجليزية

Abedin, N. (1995), "The Ombudsman System in the Third World: Some Problems, Issues and Concerns", A paper presented at ASPA's 56th Annual Conference, San Antonio.

Al Filer, M. (1986), "Process of Bureaucratic Corruption" in L. Carino (ed.), Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls. Manila: JMC Press.

Al-Tawail, Mohammed (1985), "Challenges of Administrative Development in the Arab Member States of GCC", a study presented to Round Table Conference, International Institute of Administrative Sciences.

Alberta (1993), “Annual Report of the Ombudsman”, Alberta.

Ancechiarica, F. and Jacobs, J. (1994), "Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration", Public Administration Review, Vol.54, No.5: 465-73.

Ayeni, V. (1994), "The Ombudsman’s Statistics on Data-gathering and Management in the Enforcement of Public Accountability in Africa", International Review of Administrative Sciences, Vol.60: 55-70.

Bailey, K.S. (1974), "Ethics and the Public Service", Public Administration Review, Vol.24: 234-43.

Bank of International Settlement (BIS) (1988), "Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering”, Basel.

Bayley, D. (1966), "The Effects of Corruption in a Developing Nation", Western Political Quarterly, XLX (4).

Berman, E. and West, J. (1995), "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress", Public Administration Review, Vol.55, No.1: 57-66.

Berry, F.S. (1994), "Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning", Public Administration Review, Vol.54, No.4: 322-30.

Bowman, J. (eds.) (1991), “Ethical Frontiers in Public Management”, San Francisco: Jossey Bass.

Bradley, A.W. (1995), "The Parliament Ombudsman Again - A Positive Report", Public Law: 345-50.

Braibanti, R. (winter, 1962), "Reflections on Bureaucratic Corruption", Public Administration, Vol.40: 357-72.

___________, (1979), "Reflection on Bureaucratic Corruption" in Epko, E. (ed.), Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences, Washington, D.C., University Press of America.

Brunswick (1992), "Annual Report of the Ombudsman”, Brunswick.

Businessweek, 18 December 1995 and June 1997.

Byrne, D. (1992), "Can Ethics Be Taught? Harvard Gives it the Old College Try", Businessweek (April 6,1992).

Cadbury, A. (1987), "Ethical Managers Make their own Rules", Harvard Business Review, Vol.5: 69-73.

Caiden, G. and Caiden, N. (1977), "Administrative Corruption, Development in Research", Public Administration Review, Vol.37, No.3.

Caiden, G. (1973), "Development, Administrative Capacity and Administrative Reform", International Review of Administrative Sciences, Vol.39: 327-44.

_________ (1991), "What Really is Public Maladministration?", Public Administration Review, Vol.51, No.6: 486-93.

Chevallier, J. (1996), "Public Administration in Statist France", Public Administration Review, Vol.56, No.1: 67-74.

Cooper, T.(ed.) (1994), “Handbook of Administrative Ethics”, New York, Marcel Dekker.

Daniel, C. (1993), "Curbing Patronage Without Paperasserie", Public Administration Review, Vol.53, No.4: 387-390.

Dwivedi, O.P. (1987), "Ethics, the Public Service and Public Policy: Some Comparative Reflection", International Journal of Public Administration, Vol.10, No.1: 21-50.

“Economist, The”, 22 March 1997

Ehrenberg, R. and Stupak, R. (1994), "Total Quality Management: Its Relationship To Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector", Public Administration Review, Vol.18, No.1: 76-98.

“Far Eastern Economic Review (FEER)”, March 27, 1997.

“Financial Times”, 19/4/94, 10/6/94, 28-29/1/95, 18/10/95, 28/12/95, 16/1/97, 26/2/97, 10/4/97.

Giddings, P. and Roy, G. (1995), "Auditing the Auditors: Responses to the Select Committee Review of the United Kingdom Ombudsman System in 1993", Public Law: 45-50.

Gould, D. and Amaro-Reyes, J. (1983), "The Effect of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries", Washington, D.C. World Bank Staff Working Paper No.580.

Graham, C. (1974), "Ethical Guidelines for Public Administration: Observation on Rules of the Game", Public Administration Review, Vol.34, No.1: 90-92.

Hetzner, C. and Schmidt, V.A. (1986), "Bringing Moral Back In: Role of Formal Philosophy in Effective Ethical Public Administration", International Journal of Public Administration, Vol.8, No.4: 429-453.

Hope, K. (1985), "Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World", International Review of Public Administration, Vol.51: 1-6.

International Chamber of Commerce (ICC) (1996), "Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery".

Iuoma, G. (1989), "Can Ethics be Taught?", Management Accounting: 14-17.

IOI (1978), "By Laws", International Ombudsman Institute, Edmonton.

Jabbra, J.C. and Jabbra, N.W. (1993), "Public Services Ethics in the Third World: A Comparative Perspective" in W.D.K. Kernanghan and O.P. Dwivedi (eds.), Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives, Brussels.

Jackson, P.M. (1988), "Management Techniques in the United Kingdom Public Sector", International Review of Administrative Sciences, Vol.54: 247-66.

Jamieson, R. (1993), "The Ombudsman: Learning from Other Cultures", Ottawa Law Review, Vol.25, No.3: 624-39.

Kandel, W. and Frumer, S. (1994), "The Corporate Ombudsman and Employment Law: Maintaining the Confidentiality of Communication", Employee Relations Journal, No.19: 587-602.

Kickert, W. (1996), "Expansion and Diversification of Public Administration in Post-war Welfare State: The Case of the Netherlands", Public Administration Review, Vol.56, No.1 (January/February): 88-94

Light, P. (1993), "Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability", Washington, D.C.: Brookings.

Malaysia (1992), "Management in the Civil Service, Guide on Total Quality Administration", Circular No.1 of 1992.

Malaysian Civil Service (1992), "Client's Charter".

Malaysian Civil Service (1994), "New Performance Appraisal System".

Marshall, M. and Reif, L. (1995), "The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution", Alberta Law Review, Vol.34, No.1: 215-39.

Mascarenhas, K.C. (1993), "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand", Public Administration Review, Vol.53, No.4: 319-28.

Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, Vol.681.

MEIRC (1989), "The Making of Gulf Management: A Study of Successful Managers in the GCC Countries".

Money Penny, P. (1953), "A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct", Public Administration Review. Vol.8: 184-7.

“Newsweek”, 11/12/1995 and 17/3/1997.

Ngouo, Leon (1997), "Responsibility and Transparency in Governmental Organization in Cameroon: A Review of Institutional Arrangements", International Review of Administrative Sciences, Vol.63, No.14: 475-92.

Nova Scotia (1991), Annual Report of the Ombudsman, Nova Scotia.

Nye, J. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", American Political Science Review, Vol.61.

Olowu, D. (1984), "Bureaucratic Performance in Developed and Developing Countries: A Review of Recent Literature and Development", Public Administration Review, Vol.44, No.5: 453-8.

Ontario (Canada) (1993), "Annual Report of the Ombudsman", Ontario.

Osterfeld, D. (1970), "Corruption and Development", Journal of Economic Growth", Vol.2, No.4.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Frustrating the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon", Reading, MA: Addison Wesley.

Ottawa (Canada) (1993), "Annual Report of the Ombudsman, Ottawa.

Poister, T. and Streib, G. (1995). "MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool", Public Administration Review, Vol.55, No.1: 48-56.

Pollitt, C. (1996), "Antistatist Reform and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", Public Administration Review, Vol.56, No.1 (January/February): 81-87.

__________, (1994), "The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis", Public Money and Management, Vol.14, No.2 (April/June): 9-14.

Quah, J. (1989), "Bureaucracy and Administration Reform in the ASEAN Countries: A Comparative Analysis" in R.B. Jain (ed.) Bureaucratic Politics in the Third World, New Delhi: Gitanjali Publishing House.

Quebec (Canada) (1992-93), "Annual Report of the Ombudsman", Quebec.

Radin, B. and Cofee, J.N. (1993), "A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector, Public Administration Quarterly, Vol.17, No.1: 42-54.

Riggs, F. (1964), "Administration in Developing Countries", Boston: Houghton Miffin Company.

Roher, J. (1988), "Bureaucratic Morality in the United States", International Political Science Review, Vol.9, No.1: 171.

__________ (1991), "Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study", Public Administration Review, Vol.51, No.4: 283-97.

__________ (1978), "Ethics for Bureaucrats", New York: Marcel Dekker.

Rose-Ackerman, S. (1996), "Redesigning the State to Fight Corruption", World Bank Viewpoint Note No.75.

Saskatchewan (Canada) (1993), "Annual Report of Provincial Ombudsman of Saskatchewan".

Schachter, H.L. (1995) "Reinventing Government of Reinventing Ourself: Two Models for Improving Government Performance", Public Administration Review, Vol.55, No.6: 530:37.

Scott, J. (1979), "The Analysis of Corruption in Developing Nations" in M. Epko (ed.), Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences.

"Ombudsman in the Public Sector",   Seneviratne, M. (1994), Philadelphia: Open University Press.

Seymour, S. (1988), "The Case of the Willful Whistle-Blower" Harvard Business Review, Vol.1: 103-109.

South Africa Parliament, (March, 1994), "Code of Conduct for the Disclosure of Financial Interest of Members".

Stanbury, W. and Thompson, F. (1995), "Toward a Political Economy of Government Waste: First-Step, Definition", Public Administration Review, Vol.55, No.5: 418-426.

Stowe, K. (1992), "Good Piano won't Play Bad Music: Administrative Reform and Good Governance", Public Administration Review, Vol.70, No.3: 387-94.

Strait, P. (1995), "Unethical Actions of Public Servants: A Voyeur's View", a paper presented to the ASPA's 56th Annual National Conference on July 22-26 1995.

Tanzi, V. (1995), "Corruption, Governmental Activities, and Markets", Finance and Development, Vol.32, No.4: 24-26.

The Correctional Investigation-Canada (CIC) (1992-93), Annual Report of the Correctional Investigation.

Thompson, D. (1985), "The Possibility of Administrative Ethics", Public Administration Review Vol.45: 555-61.

Transparency International (TI) (1996), "Sharpening the Responses Against Global Corruption", Transparency International Report of 1996, Berlin.

United Nations (1990), "Corruption in Government", Proceeding of Interregional Seminar on Corruption, December 1989 of the Hague, No.35, TCD/SEM.90/2, Int-81-1256.

United Nations Development Programme (UNDP) (1993 and 1994), "Human Resources Development Report of 1993 and 1994", Oxford: Oxford University Press.

United Nations (International Civil Service Advisory Board) (1965), "Report on Standards of Conduct in the International Civil Services 1954", New York.

Werner, S. (1998), “New Directions in the Study of Administrative Corruption”, Public Administration Review, Vol.43, No.2: 146-154.

Wilenski, P. (1986), "Administrative Reform: General Principles and the Australian Experience", Public Administration, Vol.64: 257-76.

World Bank (1996), "Bank Takes Action Against Corruption Stance", World Bank News, Vol.XV, No.37, October 10, 1996.